

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

TITULO DE TESIS

ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO DE BANCA Y CREDITO  
EN MEXICO

PONENTE

JOSE ANTONIO FIGUEROA SALINAS MOSQUEDA

ASESOR DE TESIS

LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ



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.

## INDICE

Introducción.....	1
<b>1.- Conceptos Generales</b>	
1.1.- Concepto y definición del Derecho Bancario.....	3
1.2.- Servicio Público de Banca y Crédito.....	9
1.3.- Banca Múltiple.....	13
1.4.- Banca de Desarrollo .....	24
1.5.- Diferencias entre Banca Múltiple y Banca de Desarrollo.....	29
<b>2.- Historia Constitucional Legal de la Evolución de la Legislación Bancaria</b>	
2.1.- La Dispersión y el Caos en la Legislación Bancaria hasta 1897.	30
2.2.- Periodo de 1897 a 1982, La Banca Privada .....	36
2.3.- La Banca Nacionalizada 1982 a 1990 .....	51
2.4.- La Reprivatización de la Banca 1990 .....	63
<b>3.- Marco Jurídico de la Banca en México</b>	
3.1.- Constitucional.....	75
3.2.- Legal.....	104
3.3.- Reglamentaria.....	122
3.4.- Circulares.....	124
<b>4.- Marco Jurídico de Actuación de las Instituciones Vinculadas a la Banca</b>	
4.1.- Secretaria de Hacienda y Crédito Publico.....	127
4.2.- Banco de México.....	135
4.3.- Comisión Nacional Bancaria y se Valores.....	144
4.4.- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros .....	146
4.5.- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.....	150
Conclusiones.....	153
Bibliografía.....	159

## **INTRODUCCIÓN**

Es propósito de este trabajo el de optar el título de Licenciado en derecho por lo cual se realiza el Estudio Constitucional del Servicio de Banca y Crédito en México.

En el primer capítulo de este trabajo de investigación, se desarrollará el concepto y pertenencia del Derecho Bancario, lo que se entiende por el servicio de banca y crédito, así como el contenido, funciones y operaciones que podrán realizarse en la banca múltiple y en la banca de desarrollo.

En nuestro segundo capítulo veremos la historia de la banca mediante los periodos legislativos, pues al principio como han manifestado diversos autores existía un caos y dispersión en la reglamentación de la banca, en el mismo revisaremos la nacionalización y reprivatización de la banca en México.

En el tercer capítulo revisaremos el marco jurídico de la banca, de acuerdo a la norma escalonada de Kelsen, es decir, empezaremos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el marco legal, el reglamentario y las circulares.

Finalmente, examinaremos el contenido del marco jurídico de actuación de las diferentes instituciones que están vinculadas a la banca, dichas instituciones son: el Banco de México; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y; la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

# **ESTUDIO CONSTITUCIONAL DEL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO EN MÉXICO**

## **1.- CONCEPTOS GENERALES**

En este capítulo estudiaremos el concepto de Derecho bancario, así como el contenido de la banca de desarrollo y banca múltiple, además de lo que encierra el servicio de banca y crédito.

### **1.1 Concepto y Definición del Derecho Bancario**

La materia bancaria, como toda otra actividad social supone sujetos, relaciones, objetos, términos sin los cuales sería inconcebible.

Una exposición sistemática podría hacerse de la siguiente manera: a) Las instituciones de Crédito, como sujetos de Derecho Bancario, en cuanto a su estructura y funcionamiento; b) Las operaciones de banca, como relaciones jurídicas típicas del Derecho Bancario: c) Las actividades bancarias, como objeto de aquellas operaciones.

El Derecho Bancario no es más que una faceta del Derecho Mercantil y si éste es el Derecho de los actos en masa realizados por empresas, llegáremos a la conclusión de que el Derecho Bancario es el derecho de las empresas bancarias, que realizan en masa la intermediación en operaciones de crédito.

Podemos decir que el Derecho Bancario es el conjunto de normas que regulan las actividades de las empresas bancarias que realizan en masa la

intermediación en operaciones de crédito. El término bancario suele utilizarse para referirse a las instituciones de crédito pero no a las organizaciones auxiliares de crédito.

“Derecho Bancario.- Conjunto de normas jurídicas que se refieren a la actividad de los bancos. Esta actividad tiene un sujeto actor, y, desde un punto de vista jurídico, consiste en el establecimiento de relaciones patrimoniales con otros sujetos, mediante la conclusión de contratos.

Se evidencia así un doble aspecto del derecho bancario, distinguiéndose entre normas que afectan a la institución bancaria, es decir, a los bancos como sujetos de aquella actividad, y normas que afectan a la actividad misma que el banco desarrolla.”<sup>1</sup>

También definimos al Derecho Financiero, como el conjunto de las legislaciones de instituciones de crédito y bursátiles que regulan la creación, organización, funcionamiento y operaciones de las entidades bancarias y valores, así como los términos en que intervienen las autoridades financieras (SCHP, BM, CNBV) y la protección de los intereses del público (CONDUSEF, IPAB).<sup>2</sup>

El Derecho Bancario forma parte del Mercantil o Comercial y no es una rama autónoma. Constitucionalmente, parece haber base para la autonomía del Derecho Bancario, en tanto la Constitución faculta al Congreso para legislar sobre comercio y sobre instituciones de crédito en el artículo 73

---

<sup>1</sup> CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. II, 21ª ed., Ed. Heliasta, Argentina, 1989.

<sup>2</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, tomo I, 6ª Ed. Porrúa, Méx. 2010

fracción X, como dos materias diversas. No obstante, desde sus inicios en México quedó comprendida la regulación bancaria en el Código de Comercio, si bien este preveía que los bancos se regirían por una ley especial, artículo 640, con lo cual se daba base a considerar al Derecho Bancario como un conjunto de normas especiales, pero formando parte del Derecho Comercial.

La doctrina mexicana parece unánime en el sentido de que el Derecho Bancario forma parte del Comercial o Mercantil, sin que se haya pretendido constituirlo en una rama autónoma desde el punto de vista científico, aunque sí se ha hecho notar la conveniencia de su autonomía didáctica.

La discusión sobre si el Derecho Bancario es público o privado, termina siempre en la conclusión de que abarca normas de Derecho Público y de Derecho Privado, lo cual se da prácticamente en todas las ramas del Derecho en México, aunque en tanto forma parte del Mercantil, se le clasifica dentro del privado.

El debate sobre la pertenencia del Derecho Bancario al Derecho público o privado no es objeto de estudio en la presente tesis, sin embargo, en nuestra opinión, y como han tenido a bien enseñarnos nuestros profesores, la división del Derecho Público y Privado, y otras ramificaciones, es de naturaleza meramente pedagógica, por lo que la inclusión del Derecho Bancario en alguna de estas ramas no muta el concepto que se ha dado.

La mayoría de las normas que se aplican a los intermediarios financieros son de naturaleza pública, en virtud de que al Estado le interesa regularlos por las razones siguientes:

1. Reciben los recursos del público, las cuales se invierten en diversas formas.,
2. Los servicios han penetrado profundamente en los hábitos de la sociedad moderna, al punto de convertirse en satisfactores indispensables para atender necesidades colectivas, que no podrían quedar al arbitrio exclusivo de los particulares y que es necesario reglamentar para lograr su



adecuación al interés público., 3. Su quiebra perjudicaría de modo directo a los ahorradores e inversionistas, e indirectamente a la economía colectiva., 4. Los bancos son el pilar del sistema nacional de pagos de un país, el cual facilita a los diversos agentes económicos la realización de transacciones y el intercambio de bienes y servicios. Y de Derecho Privado, son las normas sobre operaciones y también algunas atinentes a estructura y funcionamiento.

La Ley de Instituciones de Crédito no enumera las fuentes del Derecho Bancario y la que hacen el Código de Comercio y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito no son suficientes, pues no toman en consideración las leyes y reglamentos sobre materia bancaria. De manera breve se explicarán, pues en el capítulo III de esta tesis se desarrollará el marco jurídico de la Banca en México y en el capítulo IV el de las instituciones relacionadas a la Banca.

Tomando lo anterior en consideración, el autor Rodríguez y Rodríguez enumera las siguientes fuentes.

1. las leyes especiales sobre instituciones y operaciones de crédito.
2. legislación mercantil común.
3. los usos bancarios y mercantiles.
4. el derecho común.<sup>3</sup>

Desde luego, debe agregarse a la Constitución misma, no sólo en tanto faculta al Congreso para legislar sobre instituciones de crédito y para crear el banco de emisión único art. 73, fr. X, sino por contener algunas otras disposiciones de gran relevancia en la materia como el artículo 27 fr. V; 28; 73 fracciones XVIII, XXIX; 117 fracciones III, VIII.

---

<sup>3</sup> Tomado de RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil Tomo I. 25ª ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

Una fuente poco mencionada, pero de importancia fundamental, son las circulares del Banco de México y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las cuales se regulan diversos aspectos de las operaciones bancarias y del funcionamiento de las instituciones de crédito. Tales circulares plantean problemas delicados, pues en ocasiones implican el ejercicio de facultades legislativas.

Otra fuente generalmente olvidada, son los tratados internacionales, cuya importancia en la materia es enorme, bien sea por las implicaciones monetarias Fondo Monetario Internacional, bien por dar lugar a la creación de organizaciones internacionales que desarrollan actividades financieras en el país -Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo -"Banco mundial"- BIRD, Corporación Financiera Internacional CFI, Banco Interamericano de Desarrollo BID-.

**El Fondo Monetario Internacional (FMI)** busca fomentar la cooperación monetaria internacional, afianzar la estabilidad financiera, facilitar el comercio internacional, promover un empleo elevado y un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza en el mundo entero. Fundado en 1945, es administrado por los 187 países miembros —casi todos los países del mundo— a los cuales les rinde cuentas.

**El Banco Interamericano de Desarrollo** establecido en 1944 y comúnmente conocido como **Banco Mundial**, el BIRD ofrece préstamos y asistencia al desarrollo a países con ingresos bajos ó medios con el objetivo específico de reducir los niveles de pobreza.

**Corporación Financiera Internacional (CFI)** institución mundial creada en 1956 y perteneciente al Banco Mundial cuenta con 182 países miembros en todo el mundo. Tiene su sede principal en la Av. Pennsylvania 2121, Washington D, C. Estados Unidos.

Esta corporación esta encargada de promover el desarrollo económico de los países a través del sector privado. Los socios comerciales invierten capital

por medio de empresas privadas en los países en desarrollo. Dentro de sus funciones se encuentra el otorgar préstamos a largo plazo, así como dar garantías y servicios de gestión de riesgos para sus clientes e inversionistas.

**El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)** es una organización financiera internacional con sede en la ciudad de Washington D. C. (Estados Unidos), y creada en el año de 1959 con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el área de América Latina y el Caribe. Es la institución financiera de desarrollo regional más grande de este tipo y su origen se remonta a la Conferencia Interamericana de 1890.

Su objetivo central es reducir la pobreza en Latinoamérica y El Caribe y fomentar un crecimiento sostenible y duradero. En la actualidad el BID es el banco regional de desarrollo más grande a nivel mundial y ha servido como modelo para otras instituciones similares a nivel regional y subregional.

La cuarta fuente omitida por Rodríguez son los reglamentos de los cuales existen algunos sobre aspectos específicamente bancarios.

Deben también agregarse las reglas generales en materia bancaria emitidas por la SHCP, las cuales se han ido introduciendo en la práctica, a pesar de los problemas constitucionales que plantean. Distínganse estas reglas de los reglamentos, en tanto estos son emitidos por el presidente en desarrollo de la ley, en tanto que aquellos son emitidos por la SHCP con fundamento en disposiciones de la ley, que la facultan a regular alguna materia.

Por último, hay que agregar los diversos decretos y acuerdos ya mencionados sobre la expropiación de la banca privada y el control de cambios.

Señala el autor Miguel Acosta Romero lo siguiente:

“...la ciencia del Derecho Bancario es el conjunto sistematizado y unificado de conocimientos sobre las normas, fenómenos e instituciones sociales relativos a las actividades de Banca y Crédito, en busca de principios generales, con un método propio de investigación y desarrollo”<sup>4</sup>

## **1.2 Servicio Público de Banca y Crédito**

Señala el Autor Carlos Felipe Dávalos Mejía en su obra Derecho Bancario y Contratos de Crédito que: “a diferencia de las anteriores LRSPBC (Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito), la nueva Ley de Instituciones de Crédito sí define al servicio de banca y crédito (art. 2º, 2º párr.)”<sup>5</sup>

Dicho artículo indica lo siguiente:

“Artículo 2o.- El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

I. Instituciones de banca múltiple, y

II. Instituciones de banca de desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de

---

<sup>4</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo derecho Bancario, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000, p. 105.

<sup>5</sup> DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, 2ª ed., Ed. Oxford, México, p. 481.

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.

No se consideran operaciones de banca y crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.”<sup>6</sup>

Se hace notar que se eliminó el término **público**, el doctrinario Miguel Acosta Romero define así el Servicio Público:

“...es una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un régimen de derecho público que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad; actividad que puede ser prestada por el estado, o por los particulares, mediante concesión”<sup>7</sup>

El hecho de que el término **público** haya desaparecido de la definición de servicio de banca y crédito de la Ley de Instituciones de Crédito, desde el punto de vista del autor Dávalos Mejía no significa que no sea público, pues señala que de los elementos anotados por el Dr. Acosta Romero, se puede observar claramente que sigue siendo un servicio público.

<sup>6</sup> <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/43.doc>

<sup>7</sup> Citado en DÁVALOS MEJÍA, op. cit., p. 483.

Veamos el por qué de su comentario.

Indica que es una actividad que corresponde al Estado, aunque al mismo no le correspondan todas las actividades crediticias, le pertenece el desarrollo de gran parte de ellas, como la emisión de moneda, la política monetaria, las directrices del crédito público, la política financiera, etc. Por lo que el crédito le corresponde al Estado, ya sea por su ejercicio o por concesión.

Otro argumento, es el consistente en que es una actividad técnica, pues requiere de conocimientos y preparación especializados, de carácter complejo.

Indica que en un sentido lato, la idea de *servicio público* se entiende de dos formas: 1) el que se presta no a una persona sino a cualquiera, es decir, al público general, y 2) el que el gobierno presta o concede a un particular para que éste lo preste. Asimismo anota que la clase de servicio público al que la Constitución se refería, debía revestir las siguientes características para los usuarios:

- 1) Por la frecuencia y difusión con las que lo usan, que económicamente constituye una demanda perfecta y absoluta
- 2) Por la necesidad inaplazable que el usuario tiene de él
- 3) Por la utilidad insustituible que su uso representa
- 4) Por la imposibilidad de los oferentes del servicio en prestarlo con la eficiencia que estos tres últimos requerimientos demandan
- 5) Por la imposibilidad de que su precio obedezca a las reglas ordinarias de la oferta y la demanda

A lo anterior, señala que:

“Técnicamente, el término *servicio público* se refiere a los servicios que son del interés general, es decir, del interés del público y no del particular, en los cuales no hay posibilidad de competencia efectiva entre un número adecuado de oferentes independientes, por lo que deben ser prestados, o cuando menos regulados, por el Estado, por lo que, por método, la ley los califica de esa forma”<sup>8</sup>

Sin embargo el mismo señala, que en opinión de Samuelson, las razones por las que un gobierno decide publicitar un servicio son en gran parte históricas y, hasta cierto punto, variables en el tiempo y espacio, pero en el campo económico la diferencia en ningún caso es arbitraria, ya que la trascendencia que tiene la anulación de la competencia y el riesgo de provocar consecuencias desfavorables en cadena, obligan a que la decisión obedezca a una visión global en atención a los tres plazos. Políticamente la diferencia es, simplemente el cumplimiento de una oferta hecha por un partido político para hacerse elegir, o reelegir, razón por la cual es preciso que el partido esté muy atento a lo que la sociedad requiere y exige, es decir la categoría de interés público o privado, orden general o particular, etc., según el caso, en cada momento histórico en el cual la cosas cambien por el motivo que sea.

Por ello, no existe una opinión universal objetiva en torno a cuáles son los servicios que deben ser públicos; pero sí hay definiciones nacionales –en todo caso, situacionales- pues en cada país hay diferentes servicios que son del interés del público; o sea los que la mayoría demanda y su gobierno escucha. Existe el consenso sobre determinadas ramas que son de servicio público como el drenaje, salud, etc., sin embargo en lo referente a la banca no existe tal consenso, y no sólo en México sino en otros países, en donde la

---

<sup>8</sup> DÁVALOS MEJÍA, op. cit., p. 479

banca no es considerada un servicio público.

El hecho de que un país decida si un servicio es público, se debe, como lo explicó el doctrinario Dávalos Mejía y a cuya opinión nos adherimos, a que la sociedad ya lo calificó de esa forma, y el que decida concesionarlo o prestarlo de forma directa obedece, si ese es su plan de gobierno, a sus recursos financieros y a su eficiencia administrativa, si cuenta con ambos es normal que lo preste directamente, porque de esa forma asegura un servicio en el cual no hay posibilidad de competencia efectiva; pero si carece de ellos, los concesiona, lo que también es una forma de servicio, pues el control que ejercerá sobre los concesionarios implica que la libertad de éstos será tan grande como el gobierno y la concesión lo permitan.

### **1.3 Banca Múltiple**

Es una institución estructurada como sociedad anónima de capital fijo, que tiene como principal objetivo la intermediación financiera de carácter bancario-comercial. Este tipo de institución capta recursos de ahorradores e inversionistas y los debe canalizar en forma eficiente y rentable en forma crediticia o a través de otros mecanismos autorizados por la ley. La banca múltiple está autorizada para efectuar las operaciones pasivas, activas y de servicio que determina el artículo 30 de la LRSPBC.

A raíz de la nacionalización bancaria del 1 de septiembre de 1982 y de acuerdo con el artículo 28 constitucional, el servicio público de banca y crédito es prestado en forma exclusiva por el Estado, a través de las instituciones que determina la LRSPBC. (Por virtud de su artículo segundo transitorio, quedo abrogada la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).<sup>9</sup> Esta ley en su artículo 2 establece que dicho servicio

---

<sup>9</sup> DO. 14 enero 1985



será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito que serán: instituciones de banca múltiple y de banca de desarrollo.<sup>10</sup>

La banca múltiple se identifica con la banca privada comercial, que fue objeto de la nacionalización señalada.

En las operaciones y servicios bancarios, las instituciones de banca múltiple se deben regir por la LRSPBC, ahora por la Ley de Instituciones de Crédito, por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto por: 1. La legislación mercantil; 2. Los usos y prácticas bancarios y mercantiles, y 3. El Código de Comercio. En cuanto a las instituciones de banca de desarrollo, éstas se rigen en primer término por su propia ley Orgánica y posteriormente por la legislación citada.

Un antecedente de la banca en el México independiente es el Banco de Avío fundado en 1830 cuyo objeto era el fomento industrial, el cual desapareció en 1842.<sup>11</sup> En 1864 se establece el Banco de Londres, México y Sudamérica, sucursal de esa sociedad inglesa. En 1884 se funda el Banco Nacional de México, que de acuerdo con Enrique Creel de la Barra es el iniciador de los bancos legalmente constituidos y dotados de personalidad reconocida por la ley.

Hasta 1883 la facultad de legislar en materia comercial y bancaria estuvo reservada a los Estados, por la Constitución de 1857, por lo que se establecieron bancos de emisión en varios Estados de la República. En 1883 se reforma la Constitución y se asigna a la federación la facultad de legislar en materia de instituciones de crédito y en general en materia de comercio, por lo que en 1884 se establece el Código Comercio que incluyó la materia bancaria.

---

<sup>10</sup> Cfr. Ley de Instituciones de Crédito artículo 2.

<sup>11</sup> MASON HART, John. El México Revolucionario, 3ª ed. 1ª reimpr., Ed Alianza, México, 1995, p. 9 y ss.

En este código se determina la organización de la actividad bancaria sobre la base de la especialización. En 1897 al expedirse la primera Ley General de Instituciones de Crédito, había 9 bancos de emisión operando en el país, algunos concesionados por Estados y otros por la Secretaría de Hacienda. Al emitirse la citada ley se inicia, de acuerdo con Creel de la Barra, el primer esfuerzo por estructurar un sistema financiero. Según esta ley había cuatro tipos de instituciones de crédito: bancos de emisión, bancos hipotecarios, bancos refaccionarios y Almacenes Generales de Depósito.

En la época de la Constitución de 1917 destacan las siguientes fases: En 1925 se expide la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que al igual que la de 1926 conserva el criterio de la especialización estricta de las instituciones de crédito, salvo en lo relativo al establecimiento de un banco único de emisión, proyecto que se vio realizado en 1925 al emitirse la Ley Orgánica del Banco de México con fundamento en el artículo 28 de la referida Constitución de 1917. En 1932 se expide una nueva Ley General de Instituciones de Crédito, la cual separa a los bancos privados de los bancos gubernamentales estructurados como instituciones nacionales de crédito, varios de los cuales prevalecen en la actualidad como bancos de desarrollo. En 1941 se promulgó la LIC que estableció que la concesión a los particulares para el ejercicio de la actividad bancaria podía referirse a los siguientes grupos de operaciones: 1. De depósito; 2. De ahorro 3. Financieras; 4. Hipotecarias; 5. De capitalización y 6. Fiduciarias. La distinción fundamental consistía entre la banca de depósito y las sociedades o instituciones de inversión. El ámbito de la primera era la recepción de depósitos bancarios de dinero del público en general y la práctica del crédito de significación puramente dineraria, entendiéndose por tal el que puede ser reembolsado dentro del término de un ciclo de producción normal que se estimó en un plazo de hasta 180 días. Por otra parte a las

sociedades o instituciones de inversión correspondía la realización de operaciones crediticias a más largo plazo y las inversiones en bienes de capital para la producción. En suma, el principio que rigió la operación de los bancos concesionados fue el de la especialización, e incluso se determinó que diversos tipos de giros bancarios eran incompatibles entre sí.

En 1970 se reforma la LIC propiciando el surgimiento formal o informal de los grupos financieros. El antiguo criterio de la especialización de la banca impedía que una misma institución de crédito pudiera ofrecer un paquete completo de servicios bancarios, por lo que a raíz de esta reforma se fueron integrando grupos de bancos e instituciones financieras.

Este desarrollo de los grupos financieros y bancarios dio paso al surgimiento de la banca múltiple. En 1975 se autorizó el establecimiento de este tipo de instituciones al permitirse la fusión de las instituciones que hubiesen venido operando con algunas de las concesiones existentes en ese momento.

El sistema bancario mexicano conformado por instituciones de crédito privadas, del Estado y mixta operó hasta el 1 de septiembre de 1982 al emitirse el decreto de Nacionalización de la Banca. Además se reformó también en 1982 el artículo 28 constitucional en los términos ya referidos.

A partir de la primera ley que rigió la materia bancaria se estableció un sistema de especialización y separación que prohibía la operación de dos tipos de instituciones distintas, el amparo de una misma concesión. Este sistema de banca especializada fue recogido por los ordenamientos de 1924, 1926, 1932 y 1941. Inclusive ésta última ley permitió que las operaciones de ahorro y las fiduciarias pudieran coexistir indistintamente con las de depósito. Financieras e hipotecarias. En el transcurso de los años que siguieron a la expedición de la de la Ley general de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. El sistema de especialización y separación, llegó a existir sólo

formalmente, pues en la realidad se fueron formando grandes grupos financieros que aparentemente actuaban por separado, pero que, de hecho integraban estructuras unitarias controladas por los mismos accionistas y dirigidas por los mismos administradores, dedicada a cubrir los diferentes renglones de banca y crédito. Menoscabo de los intereses de las pequeñas instituciones especializadas e independientes, que no podían competir con estos grupos financieros de gran dimensión.

En efecto, la Ley General de Instituciones y Organismos Auxiliares del Crédito establecía: "No podrá otorgarse concesión a una sola sociedad. Para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se refieren respectivamente las fracciones I, II, IV, y V." Una institución de crédito al principio no podía tener como concesión para realizar simultáneamente operaciones de depósito, financieras, hipotecarias y de capitalización: Si no únicamente podía tener como actividad principal un solo grupo de dichas operaciones y como adicional las de ahorro y fiduciarias.

Las reformas de 1975 a la Ley Bancaria reconociendo esa realidad dieron la pauta para que en México se introdujera legalmente el sistema de banca múltiple, esto es, instituciones -una sola persona jurídica- que operen toda la gama de instrumentos de captación del ahorro público. Así como en toda la amplitud de plazos y mercados, ofreciendo a su bien en servicios bancarios y conexos.

La reforma legal tuvo dos etapas, la primera,<sup>12</sup> autorizó el funcionamiento de la banca múltiple con la posibilidad de una mejor coordinación en su política y en sus operaciones mejores condiciones de eficacia y ahorro en costo. La reforma previó que las instituciones que ya estaban operando como bancos de depósito, financieras o sociedades de créditos hipotecarios, se fusionen en una sola que abarque todos los servicios mencionados, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y

---

<sup>12</sup> DO. 2 enero 1975

Crédito Público, y cumpliendo los requisitos señalados por las autoridades hacendarías. Cabe mencionar que la Ley Bancaria en esta primera etapa, previó solamente la banca múltiple para las instituciones que ya estaban operando, sin embargo, era omisa en cuanto a la posibilidad de otorgar para el futuro concesiones a nuevas sociedades para que actuaran como banca múltiple cuestión que desde un punto de vista estrictamente teórico, no hay ningún impedimento para ello, situación que confirmó la posterior reforma.<sup>13</sup> El sistema de banca múltiple quedó establecido formalmente en nuestra legislación, por decreto publicado en el Diario Oficial de fecha 2 de enero de 1975 que reformo y adicionó el artículo 2 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para establecer que, las concesiones otorgadas por la Secretaria de Hacienda eran de naturaleza intransferible y se referían a uno o más de los siguientes grupos de operación:

**Operaciones de depósito.** Tienen el carácter de recibido por las instituciones de crédito debidamente autorizadas para la realización de estas operaciones.

**Operaciones de ahorro.** Son depósitos bancarios de dinero con interés capitalizable, con o sin emisión de estampillas.

**Operaciones financieras.** Son aquellas que se realizan a largo plazo, inclusive se habla de mercado de dinero y mercado de capitales, para hacer referencia, respectivamente, a operaciones de banca de depósito o comercial y las operaciones financieras, o sea para intervenir en el fomento de la producción industrial o agrícola, con préstamo a largo plazo.<sup>14</sup>

**Operaciones de crédito hipotecario.** Que tienen por principal función la de intervenir en la creación de las cédulas hipotecarias y que suelen emitir también las obligaciones llamadas bonos hipotecarios.

---

<sup>13</sup> DO. 27 diciembre 1978

<sup>14</sup> Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito .Ed. Herrero, México. 1984.

**Operaciones de capitalización.** Que se dedican a la formación de capitales a largo plazo, por medio del contrato de capitalización.

**Operaciones fiduciarias.** Que se dedica a prestar el servicio de fideicomiso.

En el Diario Oficial de 18 de marzo de 1976. Se publicaron las reglas para el establecimiento y operación de bancos múltiples, expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Paralelamente fueron dadas a conocer las circulares 703 de la Comisión Nacional Bancaria y la 1590/76 del Banco México. Que regularon el funcionamiento de estas instituciones de crédito múltiple hasta la adición a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del capítulo VII, posiblemente uno de los cambios más importantes que se han operado en las últimas décadas en el sistema bancario mexicano es el de la banca múltiple general o integral. La introducción de esa figura en la vida bancaria mexicana. Vino a revolucionar a las instituciones de crédito al colocarlas en situación de realizar con una sola concesión. Las diferentes operaciones que anteriormente sólo podrían ejercitarse en forma independiente y especializada. La banca múltiple constituye una transformación hacia un nuevo y más dinámico concepto de banca y crédito en nuestro país.

Visto lo anterior, la Banca Múltiple puede ser definida como una sociedad anónima a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le ha otorgado autorización (a partir de julio de 1990) para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos. Desglosando el concepto, la banca múltiple necesariamente tiene que organizarse como sociedad anónima: Contar con concesión (es decir autorización) para operar como institución de Banca Múltiple y regirse por la serie de disposiciones especiales que las regulan y que son de aplicación prioritaria frente al régimen del Derecho Mercantil establecido tanto en el Código de Comercio, como en la Ley general de

Sociedades mercantiles. La evolución de la Banca Múltiple en México. Fue acelerada y puede afirmarse. Que se llevo a cabo del año de 1975 al año de 1982 y que se transformaron en Bancos Múltiples la casi totalidad de instituciones nacionales de crédito y que fueron Sociedades Nacionales de Crédito de Banca de Desarrollo a partir de Julio de 1985 y hasta 1992 en que se privatizaron. Es importante resaltar que el concepto de Banca Múltiple se conserva en la nueva ley de Instituciones de Crédito de 1990 en su artículo 46. Tanto porque utiliza la expresión banca múltiple como porque la regulación de las operaciones bancarias es en ese sentido, Artículos 2 y 8 párrafo primero. Comprendiendo a las que en el uso internacional se consideran como de banca múltiple universal o general dichas operaciones actualmente son las siguientes:

- 1) Recibir depósitos bancarios de dinero;
  - a) A la vista;
  - b) Retirables en días preestablecidos;
  - c) De ahorro, y
  - d) A plazo con previo aviso.
2. Aceptar préstamos y créditos.
3. Emitir bonos bancarios.
4. Emitir obligaciones subordinadas.
5. Constituir depósitos en instituciones de crédito e instituciones fiduciarias del exterior.
6. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.

Direcciones de depósito de Banca Múltiple. Operaciones fundamentales. En primer lugar, la ley regula a las operaciones de depósitos. Cuya fundamental actividad es la captación de recursos a la vista, en cuentas:

Corrientes de cheques a su vez están reguladas por los artículos 267 al 275 de la ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Corrientes de cheques, cuentas maestras y de certificados de depósito bancario de dinero, a plazos. Es decir el mayor volumen de operaciones que realiza la banca de depósito o comercial. En nuestro país, es a través de los depósitos en cuenta corriente de cheques y cuentas maestras, pues los depósitos a plazo son poco utilizados por el público en general.

Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Oyendo la opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza estas autorizaciones serán intransmisibles.

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

Artículo 9. Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no este previsto en esta Ley y, particularmente con lo siguiente:

I. Tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito;



II. La duración de la sociedad será indefinida;

III. Deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme lo previsto en la citada Ley y;

IV. Su domicilio social estará en el territorio nacional.

Los estatutos sociales, así como cualquier modificación, deberán ser sometidos a la aprobación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Una vez aprobadas los estatutos sociales, o sus reformas, el instrumento público en el que consten deberá inscribirse en el Registro Público del Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.

La formación del sistema de banca múltiple en nuestra legislación significa una acción legislativa de singular importancia para el sistema bancario nacional, que modificó la estructura tradicional de las sociedades crediticias teniendo las siguientes ventajas:

1. Fortalecimiento de la función bancaria. Al dotarlas con un nuevo instrumento. Que les permite realizar en forma más adecuada su actividad de intermediarios profesionales en el mercado del dinero y del crédito.
2. El principio de competencia sana y equilibrada entre las instituciones de crédito se ve reafirmado al permitir que las instituciones de menor tamaño, aún en sus recursos para formar sociedades más grandes y productivas.
3. Robustecimiento del desarrollo regional. Al fusionarse sociedades medianas y pequeñas. Propiciando un incremento en el número de bancos que ofrezcan. En el interior del país, servicios integrados.

4. Fomento del ahorro interno. La oferta de servicios variados por parte de instituciones de crédito que antes no los proporcionaban. Contribuye a fomentar el ahorro interno del país y a financiar su desarrollo.

5. Abatimiento de costos. El costo de operación de las instituciones de crédito se ven disminuidos al poder reflejar en un sólo balance. Las operaciones y resultados del grupo integrado.

6. Mejor aprovechamiento y productividad de los recursos humanos. Al orientarlos hacia el conocimiento y asimilación de toda la gama de servicios que ofrece la banca múltiple.

7. Optimización integral de los servicios bancarios, permite una mejor adaptación de las necesidades y preferencias del público, al poder obtener. En una sola institución una gama completa de servicios bancarios y financieros.

El capital social de las instituciones de banca múltiple, estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional. El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones serie "O". En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie. "L". que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento de capital social ordinario previa autorización de la Comisión Nacional de Valores. Estas acciones serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación. Así como cancelación de su inscripción, en cualquier bolsa de valores; además tendrán derecho a recibir un dividendo preferente y acumulativo. Así como un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora." La administración de las instituciones de banca múltiple estará encomendada a un consejo de

administración y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia. El consejo de administración estará integrado. A elección de los accionistas de la sociedad, por once consejeros o sus múltiplos, su nombramiento deberá hacerse en asamblea especial por cada serie de acciones.

Los artículos 11 y 12 de la Ley de Instituciones de Crédito. La Comisión Nacional Bancaria, con acuerdo de su junta de gobierno. Oyendo previamente al interesado y a la institución de banca múltiple. Podrá en todo tiempo determinar que se proceda a la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración. Directores generales, Comisarios. Directores y gerentes, Delegados fiduciarios y funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución.

El órgano de vigilancia de las instituciones de banca múltiple estará integrado por lo menos por un comisario designado por los accionistas de la serie. "O". y en su caso. Un comisario nombrado por los de la serie "L" así como sus respectivos suplentes.

#### **1.4 Banca de Desarrollo**

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito.

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

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

Instituciones de Banca de Desarrollo formularán anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos. Mismos que deberán someter a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca. La propia secretaria determinará las modalidades que cada institución debe seguir en esta materia. Los programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo así como a los programas sectoriales del propio plan.

Cuando hablamos de Banca de Desarrollo nos referimos a los bancos del Estado. Durante el periodo 1926 a 1982, los bancos estatales recibieron la denominación de Instituciones Nacional de Crédito. Después, a raíz de la nacionalización bancaria (en septiembre de 1982) Los bancos estatales (incluyendo a la Banca Múltiple) se denominaron Sociedades Nacionales de Crédito SNC.

Artículos 30, 31 y 32 de la ley de Instituciones de Crédito. Instituciones que conforman la Banca de Desarrollo. Aunque en 1990 se permitió de nuevo que los particulares prestaran el servicio de banca y crédito el Estado conservó diversos bancos entre los que se encuentran:

-Nacional Financiera

-Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

-Banco Nacional de Crédito Rural.

-Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

-Banco Nacional de Comercio Exterior.

-Financiera Nacional Azucarera

Conforme a su ley orgánica la banca de desarrollo tiene un objeto más específico que las de banca comercial, conforme a la propia ley, aclarando que todas son instituciones de banca múltiple. Aún las de desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, **Nacional Financiera, S.A.** tiene por objeto promover el ahorro y la inversión así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial, y en general al desarrollo económico nacional y regional del país (artículo 2 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera),

**Banco Nacional del Ejército. Fuerza Aérea y Armada**, tiene por objeto otorgar apoyos financieros a los Miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada mexicanos (primer párrafo del artículo 3 y fracción I del artículo 6 de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

**Los Bancos del Sistema Banrural**, tienen por objeto el financiamiento y la producción primaria agropecuaria y forestal. (Artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Banrural).

**El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos**, la promoción, financiamiento de actividades prioritarias que realicen los gobiernos federales, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano. Infraestructura y servicios públicos, vivienda comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción (artículo 3 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos).

**Banco Nacional de Comercio Exterior**, actualmente se dedica a financiar y promover el comercio exterior de bienes y servicios de México.

**Financiera Nacional Azucarera**, su tarea consistió en apoyar con recursos preferenciales el desarrollo de esa industria, beneficiando a productores de caña de azúcar, ejidatarios e ingenios azucareros.

Una característica esencial de estas instituciones lo es que conservaron la palabra "Nacional". En la actual Ley de Instituciones de Crédito. Las sociedades nacionales de crédito son entidades de la administración pública cuyo capital social está representado por certificados de aportación patrimonial. Como se observa enseguida.<sup>15</sup>

La Constitución y Organización. El capital social de las instituciones de Banca de Desarrollo estará presentado por títulos de crédito que se registrarán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. En lo que sea compatible con su naturaleza y no previsto por la Ley de Instituciones de Crédito. Estos títulos se denominarán certificados de aportación patrimonial deberán ser nominativos y. Se dividirán en dos series: La serie "A" que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad. Que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal., y la serie " B " que representará el treinta y cuatro por ciento restantes. Los certificados de la serie "A" se emitirán en título único. Serán transmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos.

El capital mínimo de las instituciones de banca de desarrollo será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general el cual estará íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda el mínimo deberá estar pagado por lo menos en un cincuenta por ciento siempre que éste porcentaje no sea menor de mínimo establecido. Dichas instituciones podrán emitir certificados de

---

<sup>15</sup> HEGEWISCH DIAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano, 2ª ed., Ed. Porrúa, México.

aportación patrimonial no suscritos que conservarán en tesorería y que serán entregados a los suscriptores contra el pago total de su valor nominal y de las primas que, en su caso, fijen las mismas, cuando una institución de la banca de desarrollo anuncia su capital social, deberá al mismo tiempo anunciar su capital pagado.

La administración de las instituciones de la banca de desarrollo estará encomendada a un Consejo Directivo y a un director general. En los términos de sus propias Leyes Orgánicas. El Consejo dirigirá la institución de Banca de Desarrollo con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruirá al director general para la elección y realización de los mismos.

El órgano de vigilancia de las Instituciones de Banca de Desarrollo estará integrado por dos comisarios. Nombrados uno por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y otro por los Consejeros de la serie "B". Por cada comisario propietario se nombrará el respectivo suplente. Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad. Incluida la de consejo así como para llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones. Teniendo el derecho de asistir a las juntas del Consejo Directivo con voz. Las Instituciones de Banca de Desarrollo tendrán una comisión consultiva integrada por los titulares de los certificados de la serie "B". Distintos de Gobierno Federal. Que funcionará en la forma y términos que señale el reglamento orgánico de la institución. Al aplicar el principio de diversificación del capital, la Ley establece que ninguna persona física o moral podrá adquirir más del 5% de capital pagado que corresponde a la serie "B". En comparación con el cuadro correspondiente a la banca múltiple, el Director General es designado por el presidente de la República,

a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; El Consejo Directivo se elige conforme a las leyes que rijan a cada sociedad nacional en particular; y los comisarios, que sólo son dos, son nombrados, uno, por la Secretaría de la Función Pública, y el otro por los adquirientes de certificados serie "B".

### **1.5 Diferencias entre Banca Múltiple y Banca de Desarrollo**

Las Instituciones de Banca Múltiple son Sociedades Anónimas, se rigen por sus estatutos, se crea por acuerdo de voluntades, puede realizar todas las actividades conforme a la Ley de Instituciones de Crédito artículo 46, tienen facultades para realizar operaciones de captación de recursos del público y colocación de estos entre el propio público. Estas operaciones están denominadas como servicios de banca y crédito a estas Instituciones se les conoce también como Bancos Comerciales. Necesita autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Secretaria Hacienda Crédito Público, además del Banco de México.

La Banca de Desarrollo, son entes de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituyen el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus leyes Orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito, se rigen por su Ley Orgánica y el Reglamento. Pueden realizar todas las actividades señaladas en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, además de las contenidas en su Ley Orgánica, se crean por Facultad del Congreso de la Unión, no necesita autorización.



## **2.- HISTORIA CONSTITUCIONAL LEGAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN BANCARIA**

Es menester de este trabajo escribir sobre los antecedentes históricos de la legislación bancaria en nuestro país, por lo que se anotará la evolución y contenido de las normas que han enmarcado el sistema jurídico de la misma.

### **2.1 LA DISPERSIÓN Y EL CAOS EN LA LEGISLACIÓN BANCARIA HASTA 1897**

Con base en los datos históricos disponibles, en la época prehispánica no se manejaba en el área mesoamericana un sistema financiero formal. Se utilizaba el trueque como sistema de cambio de bienes y éstos no tenían un valor comercial, sino de satisfactores de necesidades diversas. A la llegada de los españoles, la cultura dominante, por la vía de las armas, era la azteca. Se le rendía tributo y establecía las formas del comercio.

En el México de la época colonial, las operaciones bancarias no eran desconocidas. Se tenían noticias precisas. El Banco de Avío de Minas, creado en 1750, tenía como objetivo aviar las minas de oro, plata, cobre, estaño, plomo y otros metales. Este fue un banco refaccionario, presentaba algunas características, como recibir plata a bajo precio y no percibir intereses. Tenía como garantía las minas y el producto de su explotación. Dejaba la administración de las minas a los mineros y se limitaba a vigilar la inversión de los fondos, nombrando un interventor. En esta época, la fuerza política y económica descansaba fundamentalmente en la Iglesia. Tal situación imperó hasta el tiempo de La Reforma, cuando fueron incautados los bienes de la Iglesia. Por real cédula del 2 de junio de 1774 se creó una fundación privada, el Banco Nacional Monte de Piedad de Ánimas, por don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla. Su capital era de 300 000 pesos y debía dedicarse

a la concesión de préstamos pequeños con garantía prendaria a personas necesitadas.<sup>16</sup>

Durante los primeros años de la Independencia no hubo instituciones de crédito, por la entendible carencia de dinero, razón por la que el Gobierno absorbía la totalidad de la oferta de crédito, mediante diversas captaciones, cubriendo, incluso, por las necesidades inaplazables que enfrentaba, elevados intereses tanto al clero como a otras naciones. En la misma época, poco a poco se instalan o crean ciertas instituciones, como el Barclay's Bank de Londres, en 1824; el Banco de Avío, en 1830, y el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, en 1837.

En el México independiente, don Lucas Alamán, ministro de Relaciones Exteriores del Presidente Bustamante, proyecta y organiza el Banco de Avío en 1830, cuyo fin principal era encauzar capitales hacia la incipiente industria. Este banco operó sólo 12 años debido a la precaria situación económica del país. Ya iniciado el proceso de independencia, surgieron diversos intentos para organizar las instituciones de crédito. De éstos deben mencionarse: el Banco de Avío, dedicado al fomento de la industria nacional y disuelto en 1842, y el Banco de Amortización, creado el 17 de enero de 1837, que debía amortizar diferentes clases de monedas y emitir cédulas; tampoco tuvo gran éxito y fue suprimido por la Ley del 6 de diciembre de 1841.

A fines del siglo XVIII ya operaba el crédito prendario y de su benéfica actividad se valían amplios sectores sociales de las grandes ciudades.

Fue de ese modo que en 1849 se creó la Caja de Ahorro del Monte de Piedad, primera institución financiera de capital mexicano creada con sanción gubernamental.

---

<sup>16</sup> DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*

La Constitucional Federal de los Estados Unidos Mexicanos que restableció la reforma del estado federal de la república, fuera sancionada y jurada por el Congreso Constituyente el 5 de febrero de 1857 y, en su artículo 72, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, en su fracción X, por primera vez se dieron facultades a dicho Congreso para establecer las bases generales de la legislación mercantil.

Artículo 72. El Congreso tiene facultades:

X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil.<sup>17</sup>

La iniciativa particular del capital extranjero iba a realizar lo que las leyes no pudieron hacer. Al amparo del Código de Comercio de 1854, se construyó el primer banco de características modernas, al obtener don Guillermo Newbold, el 22 de junio de 1864, el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, que originalmente se encontraba establecido en Londres; con autorización para formar sucursales en México y en otros países sudamericanos este banco funcionó como banco de emisión, pero dentro de la técnica británica. La escritura pública de esta sociedad se redactó el 2 de mayo de 1865. A finales del siglo antepasado, por el año de 1886, dejó de ser un banco extranjero, convirtiéndose en Banco de Londres y México, S. A., y actualmente se denomina Banco Santander Serfín, S. A.

El Banco de Londres <sup>18</sup>en México se estableció bajo el amparo del Código de Comercio de 1854 (16 de marzo), conocido como Código de Lares, el cual estaba influido por el Código Español de 1829 del cual copió su estructura y la casi totalidad de sus disposiciones, este Código se dictó con la pretensión de ser aplicado a toda la República, de acuerdo con las llamadas Bases Orgánicas de 1843 (art. 66, frac. 1), ordenamiento que instauró un régimen político centralista y no de carácter federal.

---

<sup>17</sup> Tena Ramírez Felipe, *Leyes Fundamentales de México, 1808 – 2005* Ed. Porrúa, p. 617

<sup>18</sup> DÁVALOS MEJÍA, *op. cit.*

Art. 66. Son facultades del Congreso:

I.- Dictar las Leyes a que deba arreglarse la administración pública en todos y cada uno de sus ramos, derogarlas, interpretarlas y dispensar su observancia.<sup>19</sup>

Bajo dichas circunstancias, es que el 6 de octubre de 1881 nació el Banco Mercantil de Capital Español, operando como banco libre.

El 18 de febrero de 1881, el Banco Nacional Mexicano surgió en virtud de un contrato celebrado entre el Gobierno del Presidente Manuel González y el señor Eduardo Noeltzin representante del Banco Franco-Egipcio. Inició sus operaciones el 27 de marzo de 1882. Era un banco de emisión, descuento y depósito.<sup>20</sup>

Vale la pena señalar que la competencia entre estos dos bancos fue muy fuerte. Mientras el Banco Nacional tenía la facultad legítima de su emisión garantizada por ley, el Banco Mercantil tenía la representación del capital mexicano y del comercio de la República, lo cual originó, previo convenio, su fusión, aprobada por ley del 31 de mayo de 1884, con lo que apareció el Banco Nacional de México S. A., primer banco privado y considerado por algunos como el primer banco de Latinoamérica, por tradición, importancia, visión de la banca del futuro y ser iniciador de muchas operaciones bancarias existentes.<sup>21</sup>

La fusión del Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano consta en el acta de fecha 2 de junio 1884. En dicho documento las

---

<sup>19</sup> Tena Ramírez F. op., cit., p. 414

<sup>20</sup> Tomado de RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Derecho Bancario, 6ª reimpresión., Ed. Oxford University Press, México, 2010., p. 14

<sup>21</sup> idem

instituciones fueron representadas respectivamente por don Antonio de Mier y Celis, que había sido miembro del ayuntamiento en el antiguo régimen bajo el imperio; por don Félix Cuevas, santanderino de nacimiento, hombre de confianza de mucha gente rica, y don León Stein, por el primer banco, así como por el francés Eduardo Neotzlin, de la junta de París; don Nicolás de Teresa, uno de los asturianos más importantes de la colonia ibera, y por los rentistas Manuel Ibáñez, hijo del albacea de la sucesión del señor Fernández de Córdoba y don Rafael Ortiz de la Huerta, rico hacendado y padre del conde de San Bartolomé de Xala, en el caso de la segunda institución.

El Gobierno firmó un contrato concesión en el banco, por el cual éste se obligaba a abrir al Estado una cuenta corriente a estilo de comercio, cuyo movimiento podía ser de 6 a 8 millones al año, con un interés mutuo de 6%. En compensación de tal crédito, indispensable a la tesorería en aquellos tiempos, la marcha regular del fisco, el Gobierno se obligó a no conceder nuevas autorizaciones para el establecimiento de bancos de emisión; el Nacional sería la institución en la cual se efectuarían los depósitos de numerario, títulos de crédito de metales que se le mandarían hacer por ley, por lo que deberían percibir 1 % por una sola vez, y en caso de que los depósitos no fueran en efectivo, el servicio del banco sería gratuito, encargándosele a éste las liquidaciones y los adeudos públicos, tanto exterior como interior, y la realización de las cobranzas o situaciones por cuenta del erario, gozando por estos servicios del derecho del tanto, en los negocios hacendarios del Gobierno, y otorgándosele las demás franquicias y exenciones, como la de eximir sus acciones, billetes y dividendos de toda clase de impuestos o contribuciones por un plazo de 50 años.

El país había sufrido muchas crisis políticas internas y guerras con el exterior, que significaron la pérdida de una parte importante del territorio. En esa época, la inestabilidad se agudizó en el periodo de 1821-1867, año en que se restauró la República después de la invasión francesa. En ese lapso,

como consecuencia de la crisis económica del país y ante la falta de preparación de sus pobladores, no hubo propiamente actividad bancaria ni se desarrolló el crédito. En 1875 se fundó en Chihuahua el Banco de Santa Eulalia, cuya principal función fue la emisión de billete en la región noreste del país. Posteriormente cambió su denominación a Banco Comercial Mexicano, después al de Multibanco Comermex y actualmente es Scotia Bank Inverlat. Su verdadera influencia sobre el sistema crediticio no se dio sino hasta bien entrado el siglo XX, en cuyos inicios su importancia fue relativa. Es uno de los muchos bancos que con el establecimiento del sistema bancario en 1925 reinició operaciones.

Esta situación dio lugar a que el Gobierno Federal se diera cuenta de los graves problemas que podría causar el hecho de que proliferaran los bancos autorizados por las Entidades Federativas y promoviera la reforma al artículo 72 fracción X, de la Constitución de 1857, promulgada el 14 de diciembre de 1883, para quedar como sigue:

Artículo 72. fracción X. Para expedir códigos obligatorios en toda la Republica, de minería y comercio, comprendiendo en este ultimo las instituciones bancarias.<sup>22</sup>

Un día después de que entrara en vigor la enmienda constitucional, es decir, el 15 de diciembre de 1883, el Congreso autorizó al Ejecutivo de la Unión para que dictara un nuevo Código de Comercio, lo hizo, en efecto el 20 de abril de 1884, entrando en vigor el 20 de julio del mismo año. Otorgó facultades al Gobierno para autorizar el establecimiento de bancos, siempre que reunieran los requisitos de que sólo podrían serlo las sociedades anónimas o las de responsabilidad limitada. Los estatutos debían ser aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que sólo

---

<sup>22</sup> Tena Ramírez F. op., cit., p. 707

las sociedades anónimas constituidas conforme a dicho código o por una ley federal, podrían emitir documentos con promesa de pago en efectivo, al portador y a la vista.

La emisión de billetes no podría exceder del capital exhibido por los accionistas y los bancos hipotecarios no podrían emitir billetes, pero sí bonos hipotecarios. Asimismo, se debería pagar un impuesto de 5 % sobre el total de los billetes emitidos, por lo que no podría seguir en funcionamiento ninguno de los bancos establecidos sin sujetarse a los requisitos de este código, en caso contrario sería puesto en liquidación en un plazo de 6 meses.

Estas disposiciones provocaron un conflicto de interpretación respecto a si la emisión de billete quedaba libre de concesión, una vez que el banco hubiera sido autorizado por la SHCP, en el sentido de que la emisión no es una facultad otorgada por dicha Secretaría, por ser la emisión un privilegio privativo del Estado. En opinión de Manero, a partir de 1884 proliferaron los bancos de emisión en nuestro país

El 15 de septiembre de 1889 se promulgó el actual Código de Comercio, que en su artículo 640 señalaba que las instituciones de crédito se regirían por una ley especial, y mientras ésta se expidiera, ninguna de dichas instituciones podría establecerse en la República sin previa autorización de la SHCP y sin el contrato respectivo aprobado por el Congreso de la Unión.<sup>23</sup>

## **2.2 PERÍODO DE 1897-1982: LA BANCA PRIVADA**

La legislación que se presenta dentro de este período comprende las siguientes:

1. Ley de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897.

---

<sup>23</sup> VARELA JUÁREZ, Carlos. Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano, 1ª ed., Ed. Trillas, México, 2003, p. 23 y ss.

Esta tenía como objetivo principal poner fin a la anarquía en materia de billetes de bancos, pues regulaba en toda la República, la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos a los que dividió en cuatro tipos: de emisión, hipotecarios, refaccionarios y Almacenes Generales de Depósito.

Señala el doctrinario Jesús de la Fuente Rodríguez, que el sistema bancario que creó este ordenamiento no resultó un régimen sólido y adecuado a las necesidades de una economía desprovista de recursos financieros, principalmente por: la carencia de una vigilancia estatal eficiente; proliferación de bancos de emisión; escaso número de instituciones que apoyaran las actividades agrícolas e industriales; aplicación de regímenes privativos; arbitraria canalización del ahorro público; falta de exigencias metálicas que respaldaran las emisiones y los depósitos y congelación acentuada de la cartera.<sup>24</sup>

En 1907 existían 29 bancos de emisión y cuatro refaccionarios e hipotecarios, y es a principios del siglo XX cuando se inicia la banca organizada y controlada en México.

El movimiento revolucionario de 1910 trajo como consecuencia un desequilibrio económico, que hizo temer al sistema bancario en México, ya que con el triunfo de la Revolución desaparecieron casi totalmente los bancos, por lo que la usura y el préstamo personal se hizo presentes.

En 1913, durante el gobierno del Presidente Victoriano Huerta, se publicó un decreto que concedía a los bancos un plazo de diez días para presentar un proyecto de viabilidad a las autoridades, pero ninguno lo presentó. A pesar de ello la actitud del Presidente Huerta fue de excesiva complacencia, ya que los bancos suspenden en bloque sus operaciones y asumen una actitud de bancarrota general.

---

<sup>24</sup> Tomado de: DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, T. I, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2010, p. 32-33.



En ese mismo año Venustiano Carranza presenta su Programa de Reorganización Bancaria, en el cual propone:

- \* Abolir los monopolios privados y la emisión por parte de los bancos particulares.
- \* Establecer un Banco Único de Emisión de control público directo.
- \* Cancelar las concesiones a bancos privados no controlados por el Ejecutivo.

Cuando Venustiano Carranza asume la presidencia 1914, los bancos vuelven a abrir, pero en una situación muy precaria, dado que las relaciones financieras internas e internacionales estaban muy deterioradas, por lo que se trató de reconstruir el sistema.

El 22 octubre de 1915 se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, para los efectos del decreto de 29 de septiembre de 1915, se fundamentó en el artículo 114 de la Ley General de Instituciones de Crédito, con los siguientes objetivos:

- \* Examinar y verificar la situación financiera de los bancos.
- \* Realizar trabajos preliminares para el establecimiento del Banco Único de Emisión.
- \* Hacer los estudios necesarios para la realización de la reforma bancaria.

El resultado fue que sólo nueve bancos se ajustaban a los términos de la ley, por lo que se declara la caducidad de las concesiones restantes.

Posteriormente, la Comisión empezó a proyectar en la Constitución de 1917, el establecimiento de un banco de emisión, aprobado en los artículos 28 y 73, fracción X. Este último a la letra decía:

“Artículo 73: X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito, energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 28 de la Constitución y para expedir leyes de trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución.”<sup>25</sup>

En la Constitución Social y Política de 1917, el criterio para considerar al comercio y a la banca era como materia federal, al detentar el monopolio en la emisión de billetes como hasta la fecha. Se crea la Comisión Monetaria en el mismo año, con objeto de vigilar la liquidación de los bancos privados.

Con fundamento en la nueva Constitución, se plantea un nuevo sistema financiero y se regresa al patrón oro, (respaldo de los billetes en determinada cantidad de oro)., que se vio favorecido entre 1917 y 1920, por la Primera Guerra Mundial, así como por las exportaciones mexicanas. De tal suerte, en 1920 existían 25 bancos de emisión, tres hipotecarios, siete refaccionarios y la Bolsa de Valores.

En 1921, durante el gobierno del Presidente Álvaro Obregón, se presenta una iniciativa de ley, que propone otorgar a bancos privados concesiones prorrogables por 10 años. Esta iniciativa fue rechazada por escasa mayoría. En la publicación del decreto sobre la devolución a sus legítimos representantes de bancos y bienes incautados, se mencionan tres clasificaciones de bancos:

1. Bancos cuyo activo fuera superior al pasivo, cuando menos en un 10 por ciento, podrían operar, sin emitir.

---

<sup>25</sup> Tena Ramírez F. op., cit., p. 847

2. Los que contaran con un activo superior al pasivo, pero menor en proporción de 10%, solo podían efectuar operaciones que fueran conducentes al cobro de su activo y pago de su pasivo.

3. Los que dispusieran de un pasivo mayor al activo, deberían consignarse a la autoridad para ser liquidados., al igual que aquellas instituciones de crédito que no se acogieran a los beneficios de la ley, en los plazos y condiciones establecidos en la misma.

Debido a lo anterior, el sistema bancario reinició incipientemente sus actividades, llevando a cabo sus operaciones institucionales conforme a la costumbre bancada y a las circulares de contenido específico, emitidas por el Gobierno Federal.

2. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 7 de enero de 1925.

Fue publicada en el Diario Oficial en la fecha antes señalada y en ella se previó la creación de una Comisión Bancaria, así como algunas de sus operaciones.

Dio fin al desorden existente, toda vez que, instauró mayores controles sobre la actividad bancaria; señaló los tipos de instituciones que integraban el sistema: Banco Único de Emisión; Comisión Monetaria; bancos hipotecarios, industriales, de depósito y descuento además, estableció por primera vez la necesidad de vincular la función crediticia con la atención de los problemas nacionales.

Durante la vigencia de este ordenamiento se expidieron la Ley sobre Bancos Refaccionarios y la Ley sobre Suspensión de Bancos y Establecimientos Bancarios. Asimismo, se crearon la Comisión Nacional Bancaria (1924) y el Banco de México.

La ley de 7 de agosto de 1925 creó como banco único al Banco de México S. A., de acuerdo con lo establecido por el artículo 28 y la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En septiembre del mismo año, el Banco de México, S. A. inicia las actividades siguientes:

- \* Responsabilizarse de las operaciones de la antigua Comisión Monetaria.
- \* Administrar el fondo regular de la moneda.
- \* Tener a su cargo los servicios de la deuda pública y la tesorería del Gobierno Federal.
- \* Actuar como agente financiero de éste en el exterior.

Los objetivos del Banco de México eran:

- \* Emitir billetes.
- \* Regular la circulación monetaria en la República, los cambios, sobre el exterior y la tasa de interés.
- \* Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil
- \* Efectuar las operaciones bancarias que corresponden a los bancos de depósito y descuento.

3. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios publicada en el Diario Oficial el 29 de noviembre 1926.

En esta se dan a conocer las Cajas de Ahorro, las Compañías de Fianza y Almacenes Generales de Depósito, así como la primera Ley de Establecimiento de Fideicomiso, regulando a este tipo de bancos.

Originó el moderno sistema bancario tendiente a aumentar la concepción del crédito hasta comprender en él todas las actividades de producción del país; suprime los bancos industriales, y sus operaciones pasan a formar parte de los bancos refaccionarios.

En el mismo año se funda el Banco Nacional de Crédito Agrícola, y se publica su ley. En ella se previó la creación de sociedades regionales y locales de crédito agrícola. Asimismo, se publica la Ley de Bancos Ejidales Agrícolas, cuyo objeto era promover las actividades ejidales por medio del crédito.

Es importante hacer notar que a partir de la Revolución, el Estado se preocupó de manera prioritaria por el desarrollo social y económico del campo mediante el crédito, por lo que se modificaron las bases legales del sistema bancario.

Durante el Gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles, se crea la Comisión Nacional Bancaria, conocida hoy como Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Según decreto del 29 de diciembre de 1924.<sup>26</sup> Se expide la Ley del 2 de mayo de 1926 que establece y reglamenta el crédito agrícola, creando el Banco Nacional de Crédito Agrícola. En dicha Ley se indican las actividades del Banco Nacional, así como de las regiones y locales creados en 1926. Se funda la Asociación de Banqueros de México, A. C. El 12 de noviembre de 1928. El 31 de julio de 1931 promulgó la Ley Monetaria. Más tarde, se modificó la Ley Orgánica del Banco de México S. A., por lo que se convirtió en Banca Central típica.

4. Ley General de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1932.

Abandonó el principio de especialización estricta de las instituciones,

---

<sup>26</sup> Tomado de Manero Antonio, La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista, Ed. Facsimilar, 1958, pág. 136, Miguel Ángel Porrúa, Librero-Editor, 1992

por otro de especialización real, con arreglo a lo cual, los recursos procedentes de cada grupo de operaciones pasivas debían invertirse en operaciones activas de crédito de naturaleza correspondiente a su origen. De esta manera, una misma institución podía efectuar diversas operaciones pasivas y activas de crédito, pero para evitar confusiones se exigió que quienes realizaban más de una categoría de operaciones –ahorro, además de depósitos y descuentos-, lo hicieran por medio de departamentos especiales, a cada uno de los cuales correspondería una fuente de su capital y con registro separado de sus operaciones. Asimismo, incorporó a las instituciones de crédito estatales y reglamentó el funcionamiento de las organizaciones auxiliares de crédito.

En la exposición de motivos se señala que existían un conjunto de actividades de crédito que difícilmente podían dejarse de un modo absoluto en manos de la iniciativa privada, por lo que era necesaria la existencia de entes que cumplieran esta función. De esta forma, la estructura de la citada Ley comprendió dos tipos de bancos: instituciones de crédito e instituciones nacionales de crédito, conservándose, de estas últimas, el indispensable régimen de especialidad legal.

El artículo 2º de esta Ley definía a las instituciones nacionales como "las constituidas con intervención del Estado Federal, bien que éste suscribía la mayoría del capital, bien que, aún en el caso de no hacerlo, el Estado se reserva el derecho de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración de la Junta Directiva o de aprobar o vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomen".

5. El 29 de julio de 1932 se publicó la tercera de la Ley General de Instituciones y Organismos Auxiliares de Crédito, en ella se incluyen entes fiduciarios. De esta manera, se deroga la Ley de Establecimientos de

Fideicomisos de 1926 y se crean como instituciones nominales las llamadas nacionales de crédito, para que surjan las bancas denominadas en México "paraestatales".

Fue en el año de 1933 cuando se creó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas con base en la Ley Nacional Financiera, que fue creada en el año de 1934, siendo así la primera banca de vocación industrial con participación estatal total con las siguientes funciones:

- Operar como financiera o de inversión.
- Opinar acerca de las inversiones del extranjero.
- Promover la inversión de capital en las empresas del país.

En el periodo de 1933 a 1936 se marca la iniciación en México de una política bancaria, ya que las reformas legales de 1931 y 1932 dieron a la institución la fisonomía y personalidad de banco central. El capital de ese organismo se formó con dos series de acciones: la serie "A", que representará en todo tiempo 51 % del capital del banco y sólo podrá ser suscrito por el Gobierno Federal y la serie "B", correspondiente a instituciones de crédito.

De acuerdo con la nueva LOBM, S. A., las funciones asignadas son de vital importancia para el desarrollo de la economía nacional, siendo las más significativas las siguientes:

- \* Regular la emisión y cancelación de la moneda y del crédito, así como los cambios sobre el exterior.
- \* Fungir como banco de reserva respecto de las instituciones de crédito y auxiliares, a las cuales proporciona servicio de cámara de compensación.
- \* Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de

crédito interno o externo y en la emisión de empréstitos públicos, así como dar servicio de tesorería.

\* Representar al Gobierno Federal en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para operar con estos organismos.

Durante los últimos años la política de este organismo se ha caracterizado por procurar la estabilización monetaria y la canalización del mandamiento bancario hacia las actividades productivas, sin desatender las necesidades del crédito del sector comercio. También prosiguió con firmeza la política de apoyo al sistema bancario y auspició el sano desarrollo del mercado de valores.

En 1934 se derogaron 182 artículos del Código de Comercio de 1889 y se publica la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC), en la que se organiza el fideicomiso, más tarde, en los primeros movimientos bancarios de 1982 esta ley se convierte en casi bancaria debido a que el Derecho bancario carecía de reglas específicas acerca de los contratos y su operatividad.

En 1935 se derogan las legislaciones acerca de la materia y se publica la Ley de Crédito Agrícola para impulsar al Banco Nacional de Crédito Agrícola, a las Sociedades Regionales de Crédito Agrícola, así como a las Sociedades locales de Crédito Agrícola. Dicha ley previó la creación de un nuevo organismo bancario especializado en el sector ejidal, por lo que se crea el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para atender los requerimientos de los ejidatarios. Sin embargo, el funcionamiento de este banco y la estructura de dicha ley fueron censurados por su ineficiencia.

Mediante un fideicomiso se crea el Fondo de Crédito Popular para promover actividades de productores y artesanos en pequeño. Se le considera como el primer esfuerzo gubernamental que fomentó actividades



mediante el fideicomiso. Dos años más tarde se convertiría en el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, con los mismos fines. El desarrollo bancario a partir de 1932 creció aceleradamente en México, ya que un año antes las instituciones asociadas eran 13 y para 1936 sumaban 70.

El 31 de agosto de 1936 se publicó en el Diario Oficial la Ley General de Instituciones de Crédito, dichas reformas iban encaminadas a regular las bases que deberían tener el capital y las reservas legales de las instituciones de crédito.

En 1937 se crea la primera banca con vocación de apoyo económico estructural con participación estatal total: Banco Mexicano de Comercio Exterior, S. A., que actualmente funciona bajo la denominación de Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext).

6. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941.

En ese mismo año fue publicada la ley que fundó el primer banco de participación estatal total (Banco Nacional Cinematográfico, S. A.) con vocación puramente comercial, el que ya no existe.<sup>27</sup>

Dos años después se creó el Banco del Pequeño Comercio, S. A., que operó como refaccionario para los pequeños comerciantes y locatarios de los mercados.

Posteriormente, durante el gobierno, del General Manuel Ávila Camacho se decreto la ley del 30 de abril de 1941 que creo el Banco Nacional de Fomento y Cooperativa, S. A. de C. V. (BANFOCO), cuyos objetivos fueron, el de realizar con sociedades cooperativas y uniones de crédito popular legalmente constituidas, operaciones de descuentos, aval préstamos de habilitación ó avío, refaccionarlos, hipotecarios en general, toda clase de

---

<sup>27</sup> DO. 14 abril 1942

operaciones activas de crédito, excepto las propias de los bancos de capitalización, además el de coadyuvar el fomento de la pequeña y mediana industria del país, ( incluyendo el sector artesanal ) que tuvieran un capital menor a 250 mil pesos.

En el año de 1946 se modificó la Ley Orgánica del Banco de México, S. A. en el sentido de hacer obligatorio para los bancos el depósito en dicho banco. Actualmente, el Banco de México se rige por la ley que fue publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre 1993, misma que entró en vigor el 1 de abril de 1994.

En 1947 se crea una institución destinada a la promoción del ahorro nacional: el Patronato del Ahorro Nacional, facultada para emitir títulos de crédito denominados bonos del ahorro nacional.

Un poco antes, el 15 de noviembre de 1937, el General Lázaro Cárdenas, entonces Presidente de México, expidió el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, instrumento jurídico modificado el 30 de diciembre de 1953 por el entonces Presidente Adolfo Ruiz Cortines.

Entre las modificaciones y adiciones que tuvo la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, son de especial importancia las siguientes:

\* Reconocimiento a los grupos financieros. En las reformas del 29 de diciembre de 1970, se reconoce a dichos grupos, que son el paso intermedio entre la banca especializada y la banca múltiple. De esta forma, un grupo financiero puede integrarse con varias instituciones de crédito que tengan diferentes tipos de especialización. Para 1974, la normatividad permite la fusión de distintos tipos de instituciones, aunque los servicios al público eran prestados por departamentos independientes.

El 13 de julio de 1972, el Presidente Luis Echeverría Álvarez, volvió a modificar ese reglamento. Nadie duda que Echeverría tuviera las mismas inquietudes sociales de sus antecesores: promover al trabajador, pero ambos presidentes convinieron en que era preciso, por razones de seguridad nacional, mantener en vigor ese reglamento. En la actualidad las relaciones laborales entre los bancos y sus trabajadores se rigen por lo dispuesto en el contrato colectivo de trabajo que cada institución celebra con ellos.

Por su parte, en 1963 el Presidente Gustavo Díaz Ordaz añade al artículo 228 de la LGTOC un apartado bis, en el cual el Gobierno Federal utiliza de manera institucional el fideicomiso, al regular la operación del certificado de depósito como título de crédito.

De los 1500 artículos originales del Código de 1889 se habían derogado 886 y modificado 115 con la simultánea publicación de cinco leyes especializadas, siendo base de toda operación mercantil y bancaria la LGTOC."

Además, en 1965 se reformó el artículo 8o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en el sentido de mecanizar los bancos privados, prohibiendo que personas físicas o morales extranjeras tuviesen participación directa o indirecta. Podemos decir que fue uno de los motivos por los cuales se ha denominado estatización y no nacionalización al movimiento de 1982. En efecto, desde 1965 las bancas estaban nacionalizadas pues sólo los nacionales podían ser sus propietarios. Por tal motivo, en ese mismo año la medida que realizó el Gobierno fue un retiro de concesión.

Así, en 1965 se creó el Banco Nacional Agropecuario, para poner fin al desorden crediticio que imperaba en el otorgamiento de préstamos por parte de los bancos Nacional y Agrícola.

El 8 de noviembre de 1967, la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, dio a conocer el primer reglamento de las tarjetas de crédito bancarias, conforme, el cual, los bancos o departamentos de depósito y los de ahorro, podían expedir y manejar esas tarjetas de crédito, considerándose el primer dispositivo en México destinado a regular las actividades bancarias automatizadas o computarizadas.

En 1971 se institucionaliza el fideicomiso como el apoyo estructural para las actividades de producción industrial en favor de todo el público, mediante el Decreto de Fideicomisos Turísticos en Zonas Prohibidas, las instituciones nacionales de crédito, específicamente el Banco de México y Nacional Financiera, tomaron mayor importancia tanto en el financiamiento obtenido, especialmente del exterior, como en el fomento a través de los fideicomisos creados.

La LGICOAC clasificaba a la banca privada de la siguiente manera:

- \* Bancos de depósito.
- \* Bancos de ahorro.
- \* Sociedades financieras.
- \* Sociedades de crédito hipotecario.
- \* Bancos de capitalización.
- \* Instituciones fiduciarias.
- \* Bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Asimismo, la banca especializada se desarrolló extraordinariamente y aun cuando por requisitos legales eran diferentes entidades, en realidad conformaban un mismo grupo. Banco de Comercio S. A., Hipotecaria Bancomer S. A. y Financiera Bancomer S. A.

Las instituciones privadas de crédito desempeñaron un papel fundamental en la economía del país, sus operaciones son activas y pasivas, activas son la concesión de créditos y operación de valores, y en las operaciones pasivas se recogen fondos del público.

La función del Banco de México es la estabilización de la moneda y la canalización del financiamiento. En el año de 1973 se firman los acuerdos del Sistema Monetario Internacional (Bretton Woods), donde sus objetivos eran mantener un tipo de cambio tomando como base el dólar estadounidense, permitiendo la libre flotación de las monedas en los mercados de divisas. También se establece el FMI (Fondo Monetario Internacional), donde México es miembro activo.

Con el fin de facilitar la realización de las operaciones financieras el Gobierno de la República publicó el 18 de marzo de 1976 en el Diario Oficial las Reglas de Banca Múltiple, entendiéndose como la sociedad que tiene autorización para realizar las operaciones de banca de depósito, financiera e hipotecaria en forma compatible. Por ejemplo, en 1975 existían 243 instituciones bancarias, y para el 31 de diciembre de 1981 existían 36 multibancos, de los cuales Bancomer y Banamex sumaban 42.19% del total de activos bancarios. Al momento de realizarse estos cambios existen tres agrupaciones de banca múltiple en México:

\*Cobertura Nacional: Banamex, Bancomer, Banca Serfin, Multibanco Comermex, Banco Internacional, Banco Mexicano Somex.

\*Cobertura Regional: Banco Mercantil del Norte, Banco del Centro, Banco del Noroeste, Banca Promex, Banco de Oriente.

Desarrollo Internacional de la Banca Mexicana. Las reformas del 3 de enero de 1974, introdujeron el desarrollo internacional de la banca mexicana, al permitírsele la posibilidad de establecer sucursales o agencias en el extranjero. Las instituciones mexicanas que con base en estas reformas

comenzaron a ingresar en los mercados internacionales de dinero y capitales, fueron: Bancomer, S.A., Banco Nacional de México, S.A., y Multibanco Comermex, S.A.

Banca Múltiple. Mediante reformas publicadas en el D.O.F. del 27 de diciembre de 1978, se incorporó al sistema mexicano el funcionamiento de la banca múltiple, mediante la cual en una sola institución de crédito se pueda otorgar a la clientela las diversas operaciones y servicios que contempla la ley bancaria.

El autor Jesús de la Fuente Rodríguez resume la evolución del sistema bancario en esta primera etapa de la siguiente manera:

Banca Especializada: 1897-1970:

\*Bancos de depósito, ahorro; fiduciario y de capitalización

\*Sociedades Financieras

\* Sociedades hipotecarias

Grupos Financieros: 1970-1978:

\*Los mismos se integraban por varios bancos especializados

Banca Múltiple: 1978:

\*Una sola institución presta todas las operaciones y servicios que permite la Ley Bancaria

### **2.3 LA BANCA NACIONALIZADA: 1982-1990**

Tras la nacionalización de la banca el 1 de septiembre de 1982, por el

Presidente José López Portillo vino el decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito operen con el carácter de las sociedades nacionales de crédito, con excepción del Banco Obrero S. A. y el City Bank, ya que no se nacionalizaron organizaciones auxiliares de crédito ni las oficinas de representación de bancos extranjeros. El decreto contenía disposiciones en el sentido de que se expropiara todo el patrimonio de la banca privada a favor de la nación; que el Ejecutivo Federal pagara la indemnización en un plazo de 10 años; que los empleados conservaran los derechos que tenían, no sufriendo ningún daño; que el Ejecutivo Federal pagara todos los créditos que tuvieran a su cargo las instituciones expropiadas. A este decreto sigue la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 30 de diciembre de 1982, que se expide con carácter provisional y cuyos objetivos eran:

- \* Contribuir mediante el financiamiento al desarrollo nacional independiente, equilibrado y auto sostenido del país y a la creciente generación de empleo.
- \* Con el fin anterior, integrar el sistema bancario nacional en el sistema nacional de planeación.
- \* Apoyar la descentralización y el desarrollo regional equilibrado.
- \* Fomentar el ahorro y su permanencia mediante instrumentos al alcance de los pequeños ahorradores.
- \* Canalizar el financiamiento a los sectores y áreas prioritarias evitando su concentración y abatiendo costos de intermediación, etcétera.

Esta ley fue sustituida por la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC) el 14 de enero de 1985.

De las 60 instituciones de crédito que habían sido privadas y mixtas en operación, para 1982 quedaron sólo 49, que era un número excesivo que se

debía reducir. Para ello se decretaron fusiones en agosto de 1983 y en marzo de 1985, con lo que se limitó el número de instituciones de 29 a 20, luego se redujeron a 18.

Posteriormente surgió la banca de desarrollo creada por el Gobierno Federal, con el propósito de prestar apoyo financiero a diversas actividades indispensables para el desarrollo de nuestro país, para las cuales la banca múltiple no está en posibilidad de atender sus necesidades de fomento y crediticias, principalmente por la cuantía de las inversiones que se requerían, así como los riesgos excesivos que implican por su propia naturaleza. Esta clasificación de banca de desarrollo apareció el 14 de enero de 1985, con la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Hasta entonces, la ley se conocía con diversos nombres: instituciones nacionales de crédito, banca oficial, banca de fomento, banca de segundo piso, etcétera. Las instituciones nacionales de crédito eran, en 1975: Nacional Financiera, S. A., Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., Banco Nacional de Comercio Agropecuario, S. A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A., Financiera Nacional Azucarera, S. A., Banco Nacional Monte de Piedad, S. A., Banco del Pequeño Comercio del D. F., S. A., Patronato del Ahorro Nacional, Banco Nacional Cinematográfico, Banco Nacional del Ejército y la Armada, Banco Nacional Urbano, S. A.

Cabe señalar que el Gobierno Federal en estos bancos tiene una participación mayoritaria en el capital, se reserva el derecho de nombrar a los administradores y los recursos con los cuales trabajan, en la mayoría de los casos no los captan del público en general como sucede con la banca múltiple, sino que los obtiene de otras fuentes, particularmente del mismo Gobierno. Dichos recursos se manejan mediante lo que se conoce como Fondos Fiduciarios de Fomento Económico.



La nacionalización de la banca no fue sólo una decisión únicamente política, sino una respuesta a una situación difícil, ante la cual, como en otras épocas, debió el Gobierno tomar el control del sistema. La decisión fue para acabar con prácticas nocivas a la economía nacional, entre otras:

- \* Otorgar créditos blandos o baratos a empresas, cuyas acciones eran parcial o totalmente propiedad de los banqueros.
- \* Dar créditos a empresas de los banqueros o sus familiares, vía acuerdos, por montos que excedían los límites legalmente autorizados. En ambos casos con la renovación automática de los créditos.
- \* Pagar intereses superiores a los autorizados para clientes especiales.
- \* Cobrar cantidades determinadas por no mantener un saldo mínimo promedio en cuenta de cheques.
- \* Pagar intereses en cuenta de ahorro.
- \* Dar trato discriminatorio en la prestación de servicios.

Los banqueros utilizaron la banca para financiar proyectos de sus empresas, el Gobierno la utilizó para apoyar su gasto, en el que se incluía la carga de la deuda.

Si pensáramos en un sistema político planeado, consistente y continuo, diríamos que la estatización de la banca fue adecuadamente planeada para los fines mencionados anteriormente, y una vez que México pudiera regresar a los mercados financieros internacionales a solicitar crédito de forma voluntaria, y cuando la carga de la deuda dejara de ser tan pesada, estaría el sistema en posibilidad de reprivatizar de nuevo a los bancos, ya no necesitaría forzar el destino del ahorro por medio de éstos.

A principios de los años ochentas existían algunos problemas en el

desempeño bancario, entre los que pueden mencionarse una canalización poco diversificada de los recursos y la existencia de los canales privilegiados de crédito.

La nacionalización bancaria abrió la posibilidad de corregir las deficiencias del sistema y convertirlo en una herramienta para impulsar el desarrollo de manera más resuelta, tocó a la administración federal 1982-1988 consolidar a la banca nacionalizada y sentar las bases de su modernización. Con el fin de garantizar la autosuficiencia financiera de la banca, el Gobierno Federal planteó una operación rentable y una administración bajo el principio de autonomía de gestión, complementariamente se dispuso que la evaluación y el control de los bancos se realizaran en función de indicadores de gestión.

En el terreno jurídico, el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid renovó totalmente la legislación financiera, al promulgar el 14 enero de 1985 una nueva LRSPBC, que transformó a las sociedades anónimas existentes en Sociedades Nacionales de Crédito y desligó a la banca de los intermediarios financieros no bancarios y organizaciones auxiliares de crédito, con el propósito de estimular el desarrollo de éstos y obtener un mayor equilibrio operativo y estructural del sistema financiero.

El paquete financiero incluyó otras 11 nuevas leyes, entre las que destacan la Ley Reglamentara del servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC) y de la Ley de Sociedades de Inversión. Asimismo, se introdujeron profundas modificaciones a las leyes de Mercado de Valores, de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas.

Entre los cambios introducidos, destaca la reestructuración de los términos del financiamiento directo que el Banco de México puede otorgar al Gobierno Federal, delimitándose su monto máximo mediante la cantidad fijada anualmente por la Junta de gobierno del banco para cada ejercicio

fiscal. Al establecerse este límite, el encaje legal ya no podría usarse más como instrumento de captación de recursos que se traspasaban al Gobierno Federal a través de crédito del Banco Central, sino con propósitos exclusivos de regulación monetaria.

La nacionalización de la banca abrió la oportunidad de racionalizar la estructura del sistema bancario en cuanto al número y escala de las instituciones existentes. En 1982 existían 60 instituciones, de las cuales 34 eran múltiples, 11 eran bancos de depósito, nueve sociedades financieras, cinco de capitalización y una hipotecaria. Un número importante de ellas eran bancos pequeños, en condiciones de atraso relativo, altos costos de operación y sin acceso a economías de escala. Tan solo nueve de las instituciones existentes en 1982 concentraban 85 % de los recursos captados, en tanto que el restante 15% lo captaba otros 51 bancos.

En este contexto, el Gobierno Federal decidió impulsar el proceso de fusiones de bancos pequeños con otros mayores, con base en cuatro criterios:

- \* Aprovechar economías de escala.
- \* Consolidar la presencia regional de la banca.
- \* Mejorar su rentabilidad.
- \* Rescatar a los bancos en problemas.

La nacionalización de la banca no fue propiamente una nacionalización, tal y como se ha manejado, sino un retiro de la concesión a los particulares, puesto que los bancos no estaban en manos de extranjeros.

El Estado construyó la infraestructura productiva que sentó las bases para la expansión industrial del país. Sin embargo, al adquirir compromisos adicionales, asociados a una mayor participación directa en la actividad

económica, el Estado fue reduciendo su propia capacidad de acción para atender oportunamente las demandas sociales de una población creciente. También disminuyó la eficacia del Estado para impulsar, de manera directa, el crecimiento de una economía que permanecía cerrada frente a una tendencia internacional de mayor apertura y competitividad. La etapa del monopolio del Estado estuvo vigente del año de 1982 a 1990.

Sin embargo, el 1 de septiembre de 1982 se operó un cambio radical en el Sistema Bancario con la publicación de dos decretos:

\* El que establece el retiro de la concesión a la banca privada.

\* El que establece el control generalizado de cambios.

En efecto, se retiró la concesión a la banca privada y se otorgó al listado el monopolio del servicio público de banca privada, modificando el régimen de sociedades de los bancos sociedades anónimas en operación desde 1897 al pasarlos a sociedades nacionales de crédito; también desapareció el voto, luego las asambleas y los consejos de administración. Asimismo, se modificó la estructura del Banco Central, al dejar de ser sociedad anónima para convertirse en organismo descentralizado.

En 1983 se derogó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, de forma específica, los títulos tercero y el segundo en gran parte. De manera simultánea, entró en vigor una nueva Ley de Transición Reglamentaria del servicio Público de Banca y Crédito, la cual sería el sustento de la actividad bancaria del 1 de enero de 1983 a enero de 1985.

Durante el lapso de 1983 a 1984, el sistema bancario se distinguió por las siguientes características:

\* El funcionamiento del Banco de México como organismo descentralizado de

acuerdo con su nuevo estatuto legal.

- \* La fusión de los pequeños bancos con los mayores.
- \* La distinción progresiva entre bancas de desarrollo, con base en su nuevo estatuto como sociedades nacionales de crédito, en lugar de sociedades anónimas.
- \* La formación de los nuevos órganos de representación y de administración.
- \* La implantación del nuevo régimen laboral de los trabajadores bancarios, en tanto que empleados de una entidad estatal, con la ley reglamentaria respectiva.
- \* La propagación de los acuerdos de indemnización.
- \* La colocación de los capitales en la bolsa, que también fueron objeto de especulación.

En 1985 se publica la segunda Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Esta ley estaba destinada, en cuatro quintas partes, a las bases estructurales de las instituciones encargadas de ejercer la banca tradicional en mayor proporción que las instituciones estatales, y sólo una quinta parte a la organización sustantiva. Por tanto, no se le puede considerar como una ley mercantil, sino una de orden claramente administrativa. Esta situación implicó que el derecho bancario fuera desplazado, aparentemente, por el derecho administrativo.

Por otra parte, en cumplimiento del artículo 6o, transitorio de ley de 1985, en el curso del mismo año se publicó la totalidad de los reglamentos orgánicos de las sociedades nacionales de crédito y la LGOAAC, en la que se les otorga el carácter de organizaciones a los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras y las uniones de crédito, y como sujetos activos de actividades auxiliares las casas de cambio.

En 1986, se les concede a las sociedades nacionales de crédito el rango de banca de desarrollo por oposición a la segunda especie, la banca múltiple; debían, a diferencia de éstas, registrarse por su propia ley orgánica. Esta obligación se convierte, entre otras, en la diferencia estructural más conspicua entre las bancas de desarrollo y las múltiples. Así, se publican las leyes orgánicas de las instituciones de banca de desarrollo.

Igualmente se publican, dentro de las disposiciones complementarias del sistema bancario en su conjunto, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, la Ley de Sociedades de Inversión, el Estatuto Orgánico del Patronato Nacional, la Ley de la Casa de Moneda de México, las reglas del Banco de México, a las que habrían de sujetarse las instituciones de banca múltiple en emisión y operación de las tarjetas de crédito bancarias.

En 1989, siendo Presidente Carlos Salinas de Gortari, se publica la modificación a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, con enmiendas que ahora, una vez actualizada la reprivatización, pueden verse como la firme decisión de la autoridad de poner el sistema bancario de golpe a la altura del crédito y la confianza internacional.<sup>28</sup> Con este cambio se adelantó una apertura comercial plasmada en argumentos de lógica aplastante, culminada en 1990. Se puede observar que en gran medida estas modificaciones de diciembre de 1989 fueron mantenidas por la vigente Ley de instituciones de Crédito.

A continuación se listan las reformas más significativas en esta 'nacionalización':

1. Decreto de Nacionalización de la Banca Privada. Septiembre 1982.<sup>29</sup>

\* Expropiación del patrimonio de las instituciones de crédito privadas.

---

<sup>28</sup> DO. 27 diciembre 1989

<sup>29</sup> DO. 2 septiembre 1982

\* Previene pago de indemnización a los accionistas.

\* Exceptúa de expropiación: instituciones nacionales; banca mixta; Banco Obrero; oficinas de representación y sucursales de bancos extranjeros y las organizaciones auxiliares del crédito.

2. Decreto que establece el control generalizado de cambios. Septiembre 1982.<sup>30</sup>

\* La exportación e importación de divisas sólo podrá llevarse a cabo por conducto del Banco de México, o por cuenta y orden del mismo; sí se hace en forma distinta será considerado contrabando.

\* La moneda extranjera o divisas no tendrán curso legal en México, las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas dentro o fuera de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarán entregando el equivalente en moneda nacional.

\* La SHCP y el Banco de México proveerán lo necesario para que el sistema nacional crediticio no capte ahorros e inversiones en moneda extranjera, salvo los casos que se señalan.

\* El Banco Central determinará en qué casos se aplica un tipo de cambio preferencia y en cuáles otros un tipo de cambio ordinario.

3. Reformas Constitucionales. Noviembre 1982.<sup>31</sup>

\* Art. 28 se adiciona el párrafo quinto para establecer exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca.

\* Art. 73 fracciones X y XVIII, se adecuan con el objeto de que el Congreso de la Unión quedara facultado para legislar sobre servicios de banca y crédito

---

<sup>30</sup> idem

<sup>31</sup> DO. 17 noviembre 1982

y para dictar reglas que determinen el valor relativo de la moneda extranjera.

\*Art. 123 Apartado B, se adiciona la fracción XIII bis para colocar en su hipótesis normativa a los trabajadores bancarios.

#### 4. Ley Reglamentara del Servicio Público de Banca y Crédito. Enero 1983.<sup>32</sup>

\* Es de carácter transitorio. Establece la normatividad que permite al Estado la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple.

\* Mantiene vigente para regular operaciones de la banca, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

\* Crea las Sociedades Nacionales de Crédito y un nuevo título de crédito denominado certificado de aportación patrimonial, con el que se representa el capital de los bancos: 66% en Serie A, titular el Gobierno Federal; 34% en Serie B. que permite la participación de los particulares.

\* Establece un capítulo de protección a los intereses del público.

#### 5. Ley Reglamentaria del servicio Público de Banca y Crédito. Febrero 1985.<sup>33</sup>

\* Con la misma se cumple el mandato establecido en el artículo 28 Constitucional.

\* Sienta las bases que permiten al Estado prestar el servicio de banca y mantener su exclusividad.

\* Deroga la anterior Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y la Ley General de Instituciones de Crédito y organizaciones Auxiliares de 1941.

---

<sup>32</sup> DO. 01 enero 1983

<sup>33</sup> DO. 15 febrero 1985



- \* Precisa los objetivos de la Ley.
- \* Clasifica a los bancos en múltiples y de desarrollo.
- \* Establece un régimen de supletoriedad.
- \* En capítulos especiales se regulan las operaciones pasivas, activas y de servicios.
- \* Mantiene esquemas administrativos y forma de operación de la banca, y los sistemas de regulación y supervisión.

#### 6. Desregulación Operativa de los Bancos. 1988.<sup>34</sup>

El objetivo era promover una mayor competencia financiera, liberar recursos crediticios para el sector privado y hacer más eficiente el control monetario del sistema. La desregulación se da a través de:

- \* Emisión de aceptaciones bancarias por cuenta propia.
- \* Liberalización de las tasas de interés pasivas.
- \* Eliminación de los requisitos de inversión obligatoria.
- \* Sustitución del encaje legal por un coeficiente de liquidez, (el cual fue eliminado el 31 de agosto de 1991).

#### 7. Adecuación al Marco Jurídico de los Bancos. 1989.<sup>35</sup>

Las principales reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito realizados con el propósito de disminuir la regulación excesiva y mejorar la supervisión del sistema son:

- \* Fortalecimiento de las facultades de los consejos directivos (nombramiento

---

<sup>34</sup> DO. 24 noviembre 1988

<sup>35</sup> DO. 27 diciembre 1989

y remoción del director general, aprobación de sus programas financieros, estimación de Ingresos anuales, presupuestos de gasto-inversión, apertura y reubicación de sucursales, agencias y oficinas en el país).

\* Fomentar la capitalización de los intermediarios hasta un coeficiente de cuando menos el 6%, que posteriormente se incrementó al 8%.

\* Fortalecimiento de la supervisión de las instituciones (mayor especialización de las comisiones encargadas de supervisión y vigilancia al escindirse la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en dos organismos independientes: la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas).<sup>36</sup>

## **2.4 REPRIVATIZACIÓN DE LA BANCA: 1990**

El 2 de mayo de 1990, el presidente de la República sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión una iniciativa para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución, con el fin de ampliar la participación de los sectores privado y social en la propiedad de las instituciones de banca múltiple. Dicha iniciativa se sustentó en tres razones fundamentales:

\* La impostergable necesidad de que el Estado concentre su atención en cumplimiento de sus objetivos básicos.

\* El cambio profundo de las realidades sociales en México, estructuras económicas, así como del sistema financiero.

\* La necesidad de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito.

Objetivos del esquema de reprivatización:

---

<sup>36</sup> Tomado de DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús., op. cit., p. 37.

- \* Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- \* Garantizar la participación diversificada en el capital.
- \* Vincular la aptitud y calidad moral de la administración bancaria con un adecuado nivel de capitalización.
- \* Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- \* Buscar la descentralización y arraigo regional.
- \* Obtener un precio justo.
- \* Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
- \* Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.
- \* Decreto de nueva Ley de Instituciones de Crédito.
- \* Permitir la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de Banca y Crédito.
- \* Sustitución de la concesión de la actividad de banca y crédito por una autorización.
- \* Organización de los bancos múltiples como sociedades anónimas de capital fijo.

La referida iniciativa mereció la aprobación del Constituyente Permanente y fue publicada en el Diario Oficial el 27 de junio de 1990.

El año 1990 es para el derecho bancario tan importante como lo fue 1982, así como para otras materias financieras como la bancaria, que culminaron con modificaciones de la mayor relevancia. Estas se dieron como una consecuencia de haber entrado a un plano de realismo y modernización,

que provocó confianza, así como una invaluable sensación de seguridad, la afirmación de que nuestro país es uno de los más enérgicos, eficientes, prósperos de finales de siglo e inicios del actual.

El decreto respectivo deroga el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional que indicaba la exclusividad de prestar el servicio de banca y crédito al Estado, y adiciona el artículo 123 para incluir en su apartado "A" a los trabajadores de los bancos reprivatizadores, y en su apartado "B" fracción XIII bis, los de las entidades de la Administración Pública Federal que forman parte del sistema bancario, y a los del Banco de México.

Reforma a la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>37</sup> La misma reforma, de manera integral, contiene una serie de disposiciones que van desde los aspectos meramente societarios corporativos, hasta los relacionados con la operación de la intermediación y de la distribución de funciones entre los organismos que regulan, norman y supervisan a las instituciones de crédito

Define qué es el servicio bancario, así como la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; señala quiénes pueden prestar el servicio de banca y crédito; mantiene la clasificación de las instituciones bancarias que estableció la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en instituciones de banca múltiple y banca de desarrollo; por primera vez se cita en un ordenamiento jurídico a los integrantes del sistema bancario mexicano, haciéndose una mención específica a los fideicomisos de fomento económico. Por otra parte, menciona la rectoría que el Estado ejercerá en el sistema bancario, de esta forma la prestación del servicio ya no sería directa, sino a través de políticas y normas encaminadas a inducir y orientar la actividad de los particulares. Además, se define el régimen de supletoriedad de la legislación aplicable en una institución de crédito.

---

<sup>37</sup> DO. 18 julio 1990

De igual forma, se establece cuál puede ser la participación de las entidades financieras del exterior en nuestro país, incorporándose, como novedad, la posibilidad del establecimiento en México de lo que se conoce como oficinas Off Shore; dispone que, para prestar el servicio de banca y crédito, ya no se requiere concesión, sino autorización con la que el Estado remueve un impedimento para que cualquiera pueda realizarlo, si se cumplen los requisitos respectivos; precisa una serie de disposiciones respecto a que el capital estará representado por tres series de acciones: Serie "A" representativa del 51 %; serie "B" hasta el 49% y "L" que puede representar hasta el 30% del capital ordinario. Igualmente, señala quiénes pueden adquirir las acciones y se establece que el control de la banca mexicana queda en manos de mexicanos; se diversifica el control del banco por parte de los accionistas al establecer para todos un límite del 5% con la posibilidad de aumentar entre un 10% y hasta un 30% con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se determina el capital mínimo de las instituciones, el cual equivale al 0.12% de las sumas de los capitales pagados de todas las instituciones y reservas de capital al 31 de diciembre del año precedente. Por otro lado, la ley regula a las instituciones de banca de desarrollo en su aspecto corporativo, constitución, facultades de sus órganos y de su administración.

Al igual que otro tipo de figuras mercantiles, se señala que la administración de los bancos múltiples estará encomendada a un consejo de administración y a un director general; asimismo, se determina la forma de integración del consejo; se prevé todo un catálogo de causales de revocación de la autorización; y se mantiene la regulación de las operaciones en los términos que se habían venido prestando. Por otro lado, se regulan estrictamente las operaciones de complacencia y se establecen limitaciones a la concentración de riesgos; se fortalecen las sanciones y se refuerzan las funciones de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y se sigue contemplando el capítulo de protección a los intereses del público.

Además de las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de diciembre de 1985, se publicaron otras enmiendas reglamentarias y legales, las cuales se pueden ver como una actualización complementaria y como los pasos previos para la reprivatización de la banca comercial.

A manera de síntesis, se puede presentar lo siguiente:

- \* El 3 de enero de 1989 se modifican y adicionan artículos de la Ley General de Instituciones de Seguros (LGIS), de la Ley General de Instituciones de Fianza (LGIF) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (LGOAAC). Al día siguiente se publican en el Diario Oficial las modificaciones y adiciones a la Ley de Mercado de Valores, a la Ley General de instituciones de Seguros y al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- \* El 22 de febrero, se publican las reglas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la recepción de las órdenes de asignación de operaciones, que deben observar las casas de bolsa, y la circular sobre los requisitos mínimos para la operación y funcionamiento de las oficinas de casa de bolsa. El 23 del mismo mes se publican las reglas para la emisión, registro y oferta pública de bonos de prenda, las reglas sobre criterios y lineamientos sobre la propaganda e información que dirijan al público las casas de bolsas, especialistas bursátiles, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, sociedades de inversión y sociedades operadoras de sociedades de inversión.
- \* El 9 de marzo se promulgan las reglas del Banco de México a que habrán de sujetarse las instituciones de crédito en la emisión y operación en las tarjetas de crédito bancarias, convirtiéndose en el moderno instrumento de transferencias electrónicas de fondos.
- \* El 2 de mayo ingresó al Congreso una iniciativa de modificación

constitucional con la cual se crean las bases de una reprivatización irreversible, pues la iniciativa anula el monopolio del servicio público de banca y crédito en favor del Estado, que sólo duró ocho años.

\* El 27 de junio entraron al Congreso tres iniciativas destinadas a modificar la Constitución en forma objetiva a lo que se denominó "reprivatización de la banca", a efecto de permitir la apertura legal y reglamentaria a la inversión privada mexicana y extranjera, en capital y el control de las bancas comerciales. Dichas iniciativas fueron las siguientes:

- La iniciativa de una ley enteramente novedosa, la cual encuentra sus antecedentes más claros en las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, en virtud de la cual se autorizó la constitución de grupos financieros y, después, de bancas múltiples, denominada Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF} aprobada y dada a conocer.<sup>38</sup>

- La iniciativa de una ley que habría de sustituir a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985, denominada Ley de Instituciones de Crédito, publicada.<sup>39</sup>

- La iniciativa de reformas y adiciones a la Ley de Mercado de Valores, que era complementaria de las dos anteriores.

Reformas y Adiciones a la Ley de Instituciones de Crédito 2002.-  
Dicho ordenamiento ha sido reformado y adicionado en diversas ocasiones, con los objetivos siguientes:

\* Fortalecer capital de las instituciones de crédito.

\* Desregular actividades (comisionistas).

---

<sup>38</sup> DO. 18 julio 1990

<sup>39</sup> idem

- \* Incorporar nuevas operaciones (arrendamiento).
- \* Incorporar nuevas entidades financieras, para lo cual, se incluye un nuevo capítulo aplicable a las filias de las instituciones financieras del exterior, que sirve de base para la instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte ratificado por el Senado de la República el 22 de noviembre de 1993.
- \* Proveer al buen funcionamiento del sistema de pagos, para lo cual, se autoriza a las instituciones de crédito para realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros, sin la intermediación de las casas de bolsa.
- \* Prevenir y detectar en las instituciones de crédito y sociedades financieras de objeto limitado el lavado de dinero.
- \* Incrementar las facultades de la CNBV en materia de protección a los intereses del público.
- \* Sustitución de las series "A" y "B" de las instituciones de banca múltiple, por una de libre suscripción denominada "O" que permite la participación de inversión foránea.

Por Decreto del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de instituciones de Crédito, publicado.<sup>40</sup>

Dicho Decreto tiene como objetivos:

- Reforzar la solvencia y estabilidad de los bancos, protegiendo con ello los intereses de los depositantes.
- Mejorar las prácticas de gobierno corporativo de las instituciones de

---

<sup>40</sup> DO. 4 junio 2001



crédito.

-Ampliar la transparencia de la información que las instituciones proveen al mercado.

- Promover la competencia en el sector.

- Incrementar la eficiencia regulatoria.

Para la solvencia y estabilidad

\* Se faculta a la CNBV para establecer acciones correctivas que deberán acatar las instituciones de crédito en el caso de un posible deterioro en su capitalización que ponga en riesgo su solvencia.

Al respecto, la CNBV determinará las reglas de carácter general donde se indiquen los niveles de capitalización asociados a los distintos grados de estabilidad y solvencia de las entidades. En caso de que una institución no alcance dichos niveles de capital deberá seguir las medidas correctivas.

Principales acciones correctivas que deberán seguir las instituciones de crédito:

\* Suspender el pago de dividendos, la recompra de acciones o cualquier otro mecanismo que implique beneficios patrimoniales para los accionistas.

\* Diferir o cancelar el pago de intereses, o incluso el principal, de las obligaciones subordinadas emitidas por la entidad, o en su caso convertirlas anticipadamente en acciones.

\* Presentar un plan de restablecimiento de la capitalización

La CNBV tendrá la facultad de vigilar que dichas acciones se cumplan.

\* Mejorar la regulación en materia de operaciones relacionadas con los

siguientes cambios:

1. Se incluyen como personas susceptibles de ser consideradas como relacionadas a los miembros del consejo de administración de la controladora y de las empresas del grupo al que pertenezca el banco, así como a sus parientes, a las personas físicas o morales que tengan participación en entidades financieras de dicho grupo financiero.
2. Se define como operación relacionada cualquiera en la cual las personas mencionadas en la ley se conviertan en deudores de la institución de crédito.
3. Se requiere la aprobación del Consejo de Administración en operaciones de más de dos millones de UDIS ó 1% del capital básico del banco. Se permite a las instituciones delegar en un comité específico el trámite de operaciones hasta por cinco millones de UDIS ó 5% de la parte básica del capital neto del banco.
4. Se establece el límite de operaciones relacionadas totales en 75% de la parte básica del capital neto de la institución.
5. Se dan amplias facultades a la CNBV para que establezca la regulación y supervisión de estas operaciones.
6. Se definen más claramente los conceptos de parentesco, funcionarios e interés directo.

\* Proteger los intereses de los poseedores de bonos bancarios, obligando a las instituciones a revelar cualquier cambio que decidan sobre estos instrumentos, además de requerir la aprobación por parte del Consejo. También se establecen criterios de convertibilidad de las obligaciones subordinadas cuando los bancos decidan o requieran ejercer parte de los términos pactados en dichos instrumentos.

\* Facultar a la CNBV para autorizar excepciones al secreto bancario cuando se requiera la información sobre los clientes por operaciones de venta de activos., de acuerdo al artículo 117 de la Ley de Instituciones de crédito,

párrafo segundo.

Respecto al Gobierno Corporativo se señala lo siguiente:

- \* Proponer que el consejo de administración de las instituciones de crédito esté conformado por entre 5 y 15 miembros, de los cuales al menos 25% deberá ser independiente. Asimismo, se establece que las asambleas de accionistas se realicen con una periodicidad mínima de tres meses.
- \* Determinar los requisitos que deben cubrir los consejeros y los principales funcionarios de la institución de crédito.
- \* Responsabilizar a las instituciones de que se cumplan los requisitos en el nombramiento de los responsables de la dirección y administración, facultando a la CNBV para establecer las características de los expedientes que acreditarán tal cumplimiento.
- \* Homologar los criterios de gobierno corporativo de las entidades filiales del exterior.
- \* Facultar a la CNBV para vetar por un plazo de entre seis meses y cinco años, a los consejeros y/o funcionarios que no cumplan con los requisitos establecidos por la ley.
- \* Mejorar el funcionamiento de las asambleas de accionistas, mediante el requisito de informar sobre los temas a tratar con anticipación mínima de 15 días y de detallar el rubro de asuntos generales.
- \* Eliminar los límites a la tenencia individual de acciones por parte de cualquier persona física o moral. La SHCP queda facultada para autorizar la toma de control por parte de una o más personas.

Respecto de la revelación de información al mercado, los principales cambios se refieren a:

- \* Dar facultades a la CNBV para determinar los requisitos que aseguren la independencia de los auditores externos de los bancos, garantizando con ello la calidad de la información financiera.
- \* Facultar a la CNBV para remover o vetar al auditor externo independiente de una entidad en caso de que incumpla su función.
- \* Ampliar los medios de difusión de la información de los estados financieros de las instituciones, incluyendo a los medios electrónicos. La CNBV tendrá facultades para determinar las características de presentación.

Para promover la competencia dentro del sector, las reformas proponen principalmente:

- \* Permitir a las instituciones de crédito utilizar medios de tecnología avanzada para realizar operaciones bancarias.
- \* Facultar a la CNBV y Banxico, en su ámbito de competencia, a determinar las reglas para el uso y seguridad de tales medios.
- \* Reglamentar la llamada «domiciliación de pagos», así como el uso de la información de los clientes bancarios.
- \* Ampliar y actualizar el catálogo de operaciones que pueden realizar los bancos múltiples incluyendo los derivados y el factoraje.
- \* Eliminar algunas restricciones a las filiales del exterior, como emitir obligaciones subordinadas, abrir sucursales en el extranjero y tener que fusionar a las entidades similares dentro de un mismo grupo financiero.

Para la eficiencia regulatoria se tomaron las siguientes medidas:

- \* Permitir que la CNBV utilice servicios de consultoría y auditoría externa para el desarrollo de las tareas de supervisión que tiene encomendadas.

- \* Facultar a la CNBV a proporcionar información a entidades supervisoras del exterior con las que tenga convenios de intercambio de información.
- \* Eliminar el requisito de que la CNBV encabece las visitas de inspección a entidades filiales, ordenadas por las autoridades financieras del país de origen de la entidad. Aunque la CNBV podrá solicitar el reporte de inspección.
- \* Permitir al IPAB para opinar en las sesiones de la Junta de Gobierno de la CNBV, cuando se discuta una eventual intervención gerencial.
- \* Fijar un plazo de seis meses para la solución de anomalías, durante la intervención gerencial. Expirado el plazo se procederá en los términos de la Ley de Protección al ahorro Bancario; la CNBV podrá ampliar el plazo por tres meses, una sola vez.
- \* Eliminar el requisito de autorización por la SHCP para el cierre, apertura y/o reubicación de sucursales en el territorio nacional.
- \* Eliminar el requisito de que la SHCP escuche opinión de la CNBV y Banxico para autorizar a inversionistas institucionales.
- \* Clarificar la solución de controversias entre las instituciones de crédito y las entidades reguladoras, supervisoras y el IPAB, acotando los términos y plazos para su solución.

### **3.- MARCO JURÍDICO DE LA BANCA EN MÈXICO**

Este capítulo tratará de la legislación a la que está sujeta la banca en cuanto a su régimen de control y vigilancia, más no sobre sus objetivos, pues diversas son las normas que regulan el servicio bancario, tanto en su estructura societaria, las operaciones bancarias, el establecimiento y límites del quehacer bancario, y las que organizan el sistema de vigilancia de tales objetivos.

Las normas jurídicas se clasifican en fundamentales y ordinarias, a decir del autor Carlos Varela Juárez, las primeras son las contenidas en la Constitución y en los Tratados internacionales, las segundas son la legislación bancaria o especializada.<sup>41</sup>

#### **3.1 CONSTITUCIONAL**

Se encuentra en los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 123, los que señalan:

“Artículo 25.-...

...

...

El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los

---

<sup>41</sup> VARELA, op. cit., p. 68.

organismos que en su caso se establezcan.<sup>42</sup>

En relación al artículo antes transcrito, el artículo 28 en el cuarto párrafo y subsecuentes señala lo siguiente:

“Artículo 28.-...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

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

---

<sup>42</sup> <http://www.diputados.gob.mx>

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo



110 de esta Constitución.”<sup>43</sup>

Es decir, el artículo 25 de nuestra Carta Magna señala que el sector público (Estado) tendrá a su cargo las áreas estratégicas, en relación al artículo 28 del mismo ordenamiento, que indica que están prohibidos los monopolios, excepto los establecidos por el propio Estado en áreas estratégicas, y tal como se deriva del precepto en comento, la acuñación monedas y la emisión de billetes son un área estratégica para el Estado mexicano. Asimismo, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros.

El Diario de debates de la Cámara de Diputados, órgano de información y de seguimiento histórico legislativo, es una fuente importante donde se pueden consultar las consideraciones que los Diputados o Senadores vierten al momento de realizar una reforma en determinados preceptos constitucionales y legales, en el caso de los artículos mencionados anteriormente, algunos criterios vertidos son los siguientes:

“Que reforma y adiciona el artículo 25 y reforma el 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de cooperativas y economía social, presentada por el diputado Francisco Navarro Montenegro, del grupo parlamentario del PFCRN, en la sesión jueves 31 de mayo de 1990

<<Iniciativa de reforma a los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los que suscriben, diputados de la LIV Legislatura Federal, e integrantes de la fracción parlamentaria del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en base al artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presenta a la

---

<sup>43</sup> idem

consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa de reforma, adición de los artículos 25 y 28 constitucionales, en base a la siguiente

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proceso de modernización en México, entendido como un movimiento de transformación económica del país, no puede ser concebido como un proceso que tienda a beneficiar a sólo algunos grupos económicos o sociales específicos. A juicio nuestro, la modernización económica del país debe tener como norma y compromiso el ser democrática y popular; en este sentido, todo criterio conducente a transformar la economía nacional debe tomar en consideración los intereses de los sectores trabajadores del país.

Una modernización económica, democrática y popular, debe tener como eje la manifestación de los intereses del sector social de la economía; debe de estar orientada precisamente en el sentido de promover las expectativas de crecimiento de esta área prioritaria para la nación.

En el sentido apuntado, creemos que es necesario actualizar nuestra Carta Magna, en función de generar estructuras económicas sólidas que permitan un desarrollo económico sano del sector social de la economía. Por ello es necesario eliminar las trabas que la propia norma constitucional impone para la expansión de este sector.

Nuestro partido considera que en este marco las funciones del Estado deben de estar orientadas a la promoción de sociedades y asociaciones cooperativas que en un mediano plazo puedan ser autogestivas; es decir, debe crear los elementos necesarios a nivel de infraestructura e inversión, que posibiliten un desarrollo económico altamente productivo en el sector social de la economía. Es necesario, entonces, que cooperativas, ejidos, comunidades y en general todas las organizaciones de trabajadores, cuenten con el apoyo y las facilidades necesarias para desarrollar sus estructuras

productivas y defender sus fuentes de trabajo, creadas por ellos mismos.

El presente proyecto de reformas tiene esa intención, busca redefinir la función del sector social de la economía en el contexto de la modernización económica del país, atendiendo particularmente a los intereses de los sectores populares de la sociedad mexicana.

La modificación de la fracción VI y la creación de un párrafo VII en el artículo 25 constitucional tienen como objetivo determinar el carácter prioritario del sector social de la economía en el marco del desarrollo nacional. Asimismo, se propone que la ley o leyes secundarias faciliten la expansión de este sector.

Al estipular en el párrafo séptimo del mismo artículo no sólo el carácter prioritario de la investigación tecnocientífica para el desarrollo nacional, sino además dejar claramente asentado el sentido que deberá adoptar ésta en el proceso de modernización del país, consideramos que se está dando un paso muy importante en la búsqueda de nuestra independencia científica y tecnológica.

En el artículo 28 constitucional, la norma indicaba que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y las legislaturas locales tenían en todo momento el derecho a vigilar y definir el rumbo de las asociaciones y sociedades de trabajadores, así como la posibilidad de derogar las autorizaciones para formar las asociaciones de que se tratara. Nuestra propuesta está encaminada a eliminar este factor de presión y cooptación sobre las sociedades cooperativas, para darles plena independencia en la formulación, definición y consecución de los objetivos y estrategias de desarrollo económico de sus empresas. Por otra parte, la misma propuesta de modificación al párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, está encaminada a lograr el apoyo y aliento de los gobiernos estatales y federal en el desarrollo del sector social de la economía, así como hacerlos partícipes

de los beneficios que obtienen las diversas entidades privadas en las ramas de producción y/o consumo y/o servicios, donde se encuentren ubicadas.

Por lo expuesto, se pone a consideración de esta honorable asamblea el siguiente

## **PROYECTO DE DECRETO**

**Artículo primero.** Se modifica el párrafo sexto y se adiciona un nuevo al artículo 25 constitucional; se modifica el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, para quedar como siguen:

**Artículo 25.** Corresponde...

El Estado...

Al desarrollo...

El sector público...

Asimismo...

La ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, organizaciones de los trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios. Se establece la prioridad en el fomento al sector social de la economía.

La investigación tecnológica es considerada prioritaria para la nación, quien alentará la concurrencia de los particulares y apoyará a las instituciones públicas y de educación superior en esta actividad, dotándolos de los estímulos necesarios para la generación de una tecnología propia y adecuada

al desarrollo económico nacional y regional. En el fomento a la investigación tecnocientífica serán consideradas prioritarias las necesidades del sector social de la economía.

**Artículo 28.** En los Estados Unidos Mexicanos...

En consecuencia...

Las leyes fijarán...

No constituirán...

Se exceptúa...

El Estado...

No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores formadas para proteger sus propios intereses y las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses o del interés en general, vendan directamente en los mercados extranjeros los productos nacionales o industriales que sean la principal fuente de riqueza de la región en que se produzcan o que no sean artículos de primera necesidad. Los gobiernos federal y estatal, las legislaturas locales y federal, alentarán y apoyarán en todo momento la formación de las sociedades cooperativas de todo tipo; la ley garantizará el acceso de éstas a los privilegios o conquistas de las ramas de producción y/o consumo y/o servicios en los que se encuentren ubicadas.

## **TRANSITORIOS**

**Artículo primero.** La presente reforma entrará en vigor 30 días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Se derogan todas las disposiciones que contravengan la

presente reforma; las leyes secundarias se ajustarán dentro de sus ámbitos de competencia, a lo estipulado en la presente reforma, en un plazo no mayor de 12 meses a partir de la fecha de publicación de ésta.

Honorable Cámara de Diputados.- Palacio Legislativo Recinto Alterno 31 de mayo de 1990.- Rúbrica.

**Turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.  
Mayo 31 de 1990.”<sup>44</sup>**

Ahora bien el artículo 73 de nuestro máximo ordenamiento expresa:

“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 las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XXIX-D. Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social.”<sup>45</sup>

Respecto al Plan Nacional de Desarrollo, este se encuentra en los

---

<sup>44</sup> Diario de Debates de la cámara de Diputados. [www.camaradediputados.gob.mx](http://www.camaradediputados.gob.mx)

<sup>45</sup> idem

artículos 25 y 26 de la Constitución Federal, y éste tiene por objeto un desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

En lo concerniente a la fracción XVIII, hemos visto anteriormente cómo está integrado el sistema bancario, por lo que sabemos que las casas de bolsa son parte estructural del mismo, y le toca al Congreso de la Unión legislar sobre esta materia.

Y la fracción X, señala que el Congreso General tiene facultad para legislar sobre los servicios financieros.

Al respecto se puede consultar el Diario de Debates de la Cámara de Diputados donde se encuadran algunas consideraciones sobre el particular.

“Que reforma el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Carlos Barrera Auld, del grupo parlamentario del PDM

«Honorable asamblea.

A nombre de la fracción parlamentaria del Partido Demócrata Mexicano y con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Cámara la iniciativa mediante la cual se propone la reforma a la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, en razón de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los legisladores representantes de todos los partidos que integramos esta Cámara, en diversas ocasiones y oportunidades hemos expresado en todos los tonos nuestra convicción republicana.

Si somos congruentes y nuestra convicción es sincera, debemos entender que lo que distingue a la República del cesarismo o del absolutismo, es el hecho de que en la República los poderes distintos al Ejecutivo sí ejercitan las facultades que le son propias, mientras que en el cesarismo se renuncia a ellas por sistema y sin justificación alguna.

Una de esas inaceptables renunciaciones o claudicaciones, se registró el cinco de octubre de 1982, cuando la diputación priísta votó a favor de una absurda limitación para el Congreso de la Unión.

En efecto, antes de ese voto claudicante, el Poder Legislativo estaba facultando constitucionalmente para fijar y determinar el valor de la moneda extranjera, mientras que ahora, según la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional vigente, es el Ejecutivo el que determina dicho valor.

Así, el cinco de octubre de 1982, por el voto de aquella mayoría priísta, el Legislativo renunció a una de sus facultades conquistada y que, hasta entonces, estaban consagradas específica y textualmente en nuestros textos constitucionales.

Hoy, señores legisladores, estamos ante el deber de rectificar, devolviéndole al Congreso una de sus facultades y de la cual sin razón alguna fue despojado.

Recordemos señores diputados, que ya desde la Constitución Política de la monarquía Española promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, se establece en la fracción XIX la facultad de las cortes para determinar el valor, ley y tipo de nominación de las monedas.

Igualmente, en el artículo 116 del Decreto Constitucional para la libertad de la América Latina, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, se mantiene esta misma facultad y la cual perdura en todos los antecedentes,



como el artículo 50, fracción XV de la Constitución de 1824; o en el artículo 76, fracción XIII, de las bases orgánicas de la República de 1842.

Otro de estos antecedentes, lo encontraremos en el artículo 72, fracción XXIII de la Constitución de 1857, en el que se precisa que el Congreso tiene la facultad para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas. La anterior redacción, se reprodujo textualmente en el artículo 73, fracción XVIII de la Constitución de 1917.

A partir del cinco de octubre de 1982, insistimos, el Congreso renunció a esta facultad conquistada para entregársela al Ejecutivo, es decir, al Presidente.

La razón, la historia, nuestra convicción republicana, constituyen un llamado para que nosotros, diputados de la LIII Legislatura, le devolvamos al Congreso esta facultad a la que jamás debió renunciarse. Si a esto alguien se opusiera alegando sinrazones de carácter técnico, vale responder que no hay ninguna dificultad de ese orden para el ejercicio por parte del Legislativo de esta facultad, en virtud de que el Congreso cuenta con los elementos técnicos para ello y, además, para algo deben de servir las comisiones que prevé la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Así, a fin de que el Congreso recobre la facultad que le reconoció en forma expresa la Constitución de 1857 y la cual fue ratificada en la de 1917.

**Propongo la reforma de la fracción XVIII del artículo 73 constitucional, según el siguiente texto:**

**Artículo 73.**

Fracción XVIII. El Congreso tiene la facultad para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta debe tener, determinar el valor

activo de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

Sala de sesiones de la honorable Cámara de Diputados.- México D. F; a 23 de octubre de 1986.- Diputado Carlos Barrera Auld, Por la fracción parlamentaria del Partido Demócrata Mexicano.»

**Turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.”<sup>46</sup>**

Lo referente al artículo 123 de nuestra Carta Magna, se refiere a

“Artículo 123.-...

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a:

22. Servicios de banca y crédito.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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.”<sup>47</sup>

Toca lo referente al derecho del trabajo y conflictos, así como en materia de seguridad social de los trabajadores al servicio del Banco de

---

<sup>46</sup> idem

<sup>47</sup> idem

México. Por lo que respecta a las consideraciones de los legisladores sobre este particular, el debate legislativo se sometió a los siguientes lineamientos:

“Que modifica los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Ejecutivo federal en la sesión del jueves 3 de mayo de 1990

**Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión.**

En uso de las atribuciones que le confiere la fracción I del artículo 71 constitucional y para los efectos del artículo 135 de la misma Ley Fundamental, el ciudadano Presidente de la República envía por mi conducto al honorable Congreso de la Unión, iniciativa de modificaciones a los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Reciban en esta oportunidad las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

México, Distrito Federal, a 2 de mayo de 1990.- El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.

**Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión**  
**Presentes.**

A lo largo de nuestra historia, los mexicanos nos hemos propuesto perdurar como una comunidad política independiente. Siempre hemos buscado prosperar en libertad, con justicia y de acuerdo con las tradiciones y valores que nos identifican. Estos fines compartidos fundan nuestra nacionalidad. Han sido la razón de las instituciones que hemos construido en el tiempo y la

causa de las luchas que hemos debido librar.

En cada momento hemos necesitado evaluar las circunstancias internas y externas del país para decidir la estrategia y los instrumentos pertinentes a los fines básicos de nuestra convivencia organizada. Por eso, en la conducción del desarrollo nacional, el Estado Mexicano, emanado de la revolución, ha adaptado la estructura y función de sus órganos para defender la soberanía y promover la justicia.

Con esos propósitos, desde finales de los años veinte, el Estado asumió amplias responsabilidades para prestar servicios, proveer bienes básicos y guiar el ejercicio de las libertades. Era necesario promover nuevas organizaciones sociales, construir la infraestructura e impulsar la industrialización del país. El Estado generó así dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y dar respuesta a las demandas del campo y de las ciudades. Este proceso cambió a México y con ello ha emergido una nueva demanda de transformación.

La sociedad mexicana se ha modificado significativamente en los últimos años: no sólo en su tamaño, sino en su complejidad, su expresión plural y su diversidad cultural. Nuevas demandas se han sumado a viejas exigencias acumuladas en el tiempo. La crisis económica de la última década agravó los rezagos en materia social. Por ello, se ha hecho urgente la necesidad del cambio para responder a las nuevas realidades de la sociedad mexicana, al filo del Siglo XXI.

Ahora y en particular en las condiciones de una gran transformación mundial de la que queremos ser parte activa, la defensa de la soberanía y la promoción de la justicia reclaman mayor eficiencia en la producción, una atención rápida de las demandas sociales más sentidas, transparencia en el ejercicio del poder público, aceptación de las reglas del pluralismo y de la competencia y estricto acatamiento de la ley. Estos son los cambios que

definen también una reforma del Estado.

El ensanchamiento creciente del Estado en muchos ámbitos de la vida social, útil en otro tiempo, hoy compite con el cumplimiento de algunas de sus funciones básicas y, en ocasiones, lo impide. Este carácter crecientemente propietario y proveedor del Estado, frente a una sociedad madura, organizada, diversificada y plural, inhibe la iniciativa de las personas y de los grupos. Ello se da con mayor razón al momento en que empezamos a superar la situación de estancamiento económico que prevaleció durante la mayor parte de la década pasada. En ese lapso, las necesidades se multiplicaron tan rápidamente como disminuyeron los recursos para atenderlas. Así, el Estado ha tenido que enfrentarse a un dilema: atender crecientemente todas las propiedades nacionales o responder eficazmente a las necesidades populares. Para los mexicanos, el dilema sólo puede resolverse a favor de la justicia, razón colectiva de nuestra historia.

La reforma del Estado entraña, por eso, volver al espíritu original de la Constitución de 1917. Reclama, en las circunstancias actuales, internas y externas, la promoción del más extenso ejercicio de las libertades, compatible con las libertades de los demás; la eliminación de paternalismos que inhiben la iniciativa y los derechos de los mexicanos; la respuesta ágil a las demandas de alimentación, educación, salud, vivienda y servicios, particularmente de los más necesitados; el fortalecimiento democrático del Estado para garantizar la paz social y armonizar los intereses encontrados de la sociedad contemporánea.

La reforma del Estado implica abandonar concepciones ligadas a realidades y circunstancias del pasado y a situaciones internacionales superadas; entre ellas, la identificación que asociaba más propiedad estatal con más justicia y mayor fortaleza. Ahora, frente a los cambios en México y el mundo, la atención de las responsabilidades básicas del Estado requiere una más selectiva propiedad estatal y una más amplia participación de la sociedad. Se

impone, por ello, un ejercicio moderno de la autoridad del Estado, menos propietario y más efectivo en la conducción y promoción del desarrollo nacional, siempre dentro de la ley y preservando nuestras convicciones profundas.

Hoy, para fortalecer la soberanía por la vía de la justicia, recuperamos el propósito original del Constituyente de 1917, quien concibió la búsqueda de la prosperidad nacional en la economía mixta. Se proponía entonces, como se busca hoy, que el Estado conduzca, promueva y regule en función del interés general la libre actividad de los particulares y dé, en su intervención directa, prioridad efectiva a las demandas de quienes más necesitan.

Considerando todo lo anterior, se propone a la consideración del honorable. Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de reforma constitucional que tiene como objeto el restablecer el régimen mixto de la prestación del servicio de banca y crédito. Esta propuesta se sustenta en:

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

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

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

Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitir más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la

población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos.

El Constituyente de 1917 estableció la economía mixta como decisión política fundamental del pueblo de México. Siempre rechazó la visión de un Estado totalitario dueño de todo; nunca aceptó el liberalismo a ultranza de un Estado sin responsabilidades sociales. La Constitución ofreció garantías a las libertades económicas de las personas y a la propiedad privada y social. También estableció en algunos campos la propiedad exclusiva y no transferible de la nación y atribuyó a su representante, el Estado, la conducción del desarrollo. El artículo 28 aprobado en Querétaro prohibió los monopolios y estancos y con ello promovió la libre competencia. Pero también exceptuó, expresamente, ciertas áreas para ser funciones exclusivas del Estado y no concesionables a los particulares.

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

En el espíritu del Constituyente de 1917 y en una respuesta patriótica a sus circunstancias, los gobiernos de Lázaro Cárdenas del Río y de Adolfo López Mateos promovieron dos historias reformadas constitucionales para ampliar la exclusividad estatal. Estas reformas al artículo 27 constitucional, en su párrafo sexto, definieron el petróleo y la energía eléctrica para el servicio público como áreas reservadas al Estado. Su importancia estratégica, su

impacto en la vida nacional y los valores históricos asociados con estas grandes nacionalizaciones han demostrado, a través del tiempo, su arraigo popular y su lugar permanente en la conciencia de los mexicanos. Así seguirá siendo. Mi gobierno se compromete con toda firmeza a mantener bajo la propiedad y el control exclusivo del Estado estas nacionalizaciones trascendentales en la historia del país.

Hoy, el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28. Obliga al gobierno federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del artículo 28 vigente afirma: "no constituirán en monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la nación. A ellas el Estado surgido de la Revolución no habrá de renunciar, mi gobierno se ha comprometido, decididamente, a fortalecerlas.

También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del



artículo 28, párrafo cuarto, porque no han sido consideradas, por el Constituyente, áreas estratégicas. Esta diferencia tiene expresión en el párrafo quinto del artículo 28, que excluye el servicio de banca y crédito de la prohibición general al estanco y al monopolio e impide su concesión a particulares. Así, la reforma del artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero no como área estratégica.

Por tanto, la presente propuesta de modificación del régimen de propiedad de la banca que se introdujo con la reforma constitucional de 1982 es congruente con los compromisos políticos profundos hacia las áreas estratégicas que señala la Constitución. Hoy, es conveniente modificar la propiedad estatal exclusiva de la banca porque han cambiado las circunstancias que la motivaron y el proyecto en que se sustentaba. En el futuro, al igual que durante los 65 años posteriores al Constituyente de Querétaro, la banca con carácter mixto permitirá apoyar mejor el desarrollo del país hacia el logro de nuestros fines históricos.

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

orientación del desarrollo basada en la cerrazón comercial a la competencia externa.

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

No es casualidad que la estatización de la banca haya ocurrido en ese preciso momento: en la etapa final de la estrategia de desarrollo basada en una economía cerrada y en la expansión propietaria del Estado, al tiempo en que ocurría una crisis económica sin precedente. Fue una acción que se explica en este contexto, en la hora crítica de pérdida de la estabilidad financiera del país. La urgencia no podía ser mayor. El momento no podía ser más difícil.

Sin embargo, el diagnóstico económico de 1982 no pudo vislumbrar el alcance de la crisis. Sólo el transcurso de la década mostró la profundidad de sus causas estructurales. Era necesario abandonar un modelo de desarrollo que, enfrentando enormes desequilibrios financieros, se aferraba al aislamiento y buscaba acrecentar el papel propietario del Estado. No se llegaron a ver, en toda su dimensión, los formidables obstáculos que habríamos de enfrentar para retomar una senda de crecimiento duradero con estabilidad, condición indispensable para el cumplimiento de los

compromisos sociales del Estado.

Las circunstancias han cambiado. Se han modificado las políticas de desarrollo y se han realizado transformaciones de las estructuras económicas de gran trascendencia. El país ha hecho un enorme esfuerzo para superar la crisis y, a la vez, responder a los retos de la última década del Siglo XX: atender con justicia las demandas de la sociedad y enfrentar con soberanía a un mundo transformado, más competitivo, tecnológicamente revolucionado y de perspectivas aún inciertas. Sin duda la adversidad nos ha fortalecido como nación. Hemos enfrentado el desafío con unidad. Las realizaciones son evidentes. Hemos avanzado en la corrección de los equilibrios financieros y llevando a cabo los cambios que nos estén permitiendo salir adelante. Otros países, ante circunstancias similares, no lo han logrado y aún se debaten en la incertidumbre y la crisis. Por eso, México este ahora mejor preparado para impulsar el crecimiento económico con mayor equidad y participar activamente en la gran transformación mundial.

Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en materia económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de la prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionista mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias; conservar, sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecer aquellas instituciones orientadas al fomento de actividades prioritarias específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto en la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y también para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad.

El gobierno de la República ha propiciado la capitalización de las instituciones bancarias de las cuales es accionista mayoritario, al autorizar la reinversión de las utilidades y la constitución de reservas. Hoy, en virtud del desempeño de la banca y de las políticas seguidas para fortalecer su estructura de capital, el país cuenta con un sólido sistema de banca comercial y de fomento, Estas instituciones estén financieramente sanas y el Estado tiene importantes activos invertidos en ellas. Se ha obtenido un buen rendimiento de los recursos de la nación: ahora el Estado podrá utilizarlos en beneficio de la sociedad. No se propone el restablecimiento de un régimen mixto de propiedad porque los bancos enfrenten problemas de solvencia o dificultades administrativas anormales.

No se trata tampoco de modificar la exclusividad de la participación del Estado en el servicio de banca y crédito porque éste no sea un buen administrador, al contrario: la buena gestión de la banca en general se ha acreditado en los últimos años.

La razón de la propuesta es sencilla: los mexicanos no podemos admitir un Estado tan propietario, con tan considerables recursos invertidos en la banca, en un país con nuestras carencias y necesidades, con urgencias sociales básicas. Al ampliar la esfera de acción de los sectores privado y social en la prestación del servicio de banca y crédito, no será necesario canalizar fondos públicos adicionales en la aún necesaria capitalización e indispensable modernización de las instituciones. Por lo contrario, el gobierno podrá aprovechar sus activos y liberar sus recursos para atender la infraestructura y los servicios que son objeto de reclamo social y propósito esencial del Estado.

Somos alrededor de 85 millones de mexicanos. Se nos unirán 10 millones más durante mi gobierno. Un millón de jóvenes se incorporan cada año al mercado de trabajo, tenemos un déficit que se calcula en 6 millones de viviendas; falta agua potable, drenaje y electricidad; necesitamos mejorar la

atención médica y la calidad de la educación; es urgente elevar el nivel de vida de los más pobres, recuperar el de los grupos medios e integrar a los beneficios del desarrollo a las comunidades aisladas. La escala de las necesidades de la población es tan grande, que mantener parte importante de los recursos públicos atados a los bancos y destinar otros adicionales a su capitalización, sería distraer al Estado de sus obligaciones sociales. Reitero: un Estado excesivamente propietario es inadmisibles en un país con tanta pobreza. Muchas de las más sentidas demandas de la población tendrán respuesta con los recursos que el sector público ya no invertirá en la banca y los que genere la desincorporación de los activos bancarios. Adicionalmente, a través de los bancos de desarrollo como Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Crédito Rural y otros fondos de fomento en los que se mantendrá la propiedad estatal mayoritaria y serán fortalecidos, el Estado seguirá atendiendo las actividades productivas prioritarias que requieren de condiciones crediticias especiales y de apoyo en materia de asistencia técnica.

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

En los últimos años, bajo el impulso de los avances tecnológicos, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros. La localización física de los intermediarios o la participación gubernamental en el capital de los mismos es cada vez menos eficaz para ejercer control sobre los flujos internacionales de capital. Es por ello que ni con la estatización de la banca, no con la aplicación de controles directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior, se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, la fuga de recursos fuera de México.

Es clara también la tendencia a la prestación de una gama cada vez más amplia de servicios financieros por parte de los distintos intermediarios. Se percibe una disminución de la participación de los créditos tradicionales y una mayor importancia de las operaciones canalizadas por los mercados de acciones y obligaciones, así como por operaciones de arrendamiento y forraje. En esas circunstancias, la distinción entre lo que constituye el "servicio de banca y crédito", y los servicios que actualmente prestan los demás intermediarios financieros es cada vez más tenue. Lo consecuente es considerar a la prestación del conjunto de servicios financieros como actividad de interés general que debe estar sujeta a las normas y reglamentos que emita el Estado en ejercicio de la autoridad y no como servicios públicos sujetos a concesión. No por ello disminuye su importancia, ni la obligación estatal de asegurar que su prestación cumpla con los objetivos del desarrollo nacional.

Debemos ser claros: la banca no pierde su arraigo ni su compromiso con el país, al contrario, se abre a la sociedad para que comparta plenamente su destino. Necesitamos ampliar el concurso del mayor número de mexicanos en el capital de los bancos para enfrentar con éxito la transformación financiera. La banca va a promover el desarrollo nacional. Ello lo permite la mayor participación de la sociedad en su control y gestión y lo garantiza la

norma reguladora del Estado. Asimismo, necesitamos que la banca se ligue aún más con el aparato productivo e impulse, particularmente, las actividades del sector exportador de la economía. Vamos a defender el capital nacional comprometido con México para apoyar, por la vía de una mayor justicia, un moderno sentido de la defensa de la soberanía.

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

Se buscara la diversificación accionaria y la participación democrática en el capital de las instituciones bancarias. No se trata de volver a prácticas y situaciones ya superadas. El objetivo es ampliar la participación de la sociedad, fortaleciendo el capital y modernizando a las instituciones bancarias, consolidando su posición en el sistema financiero y ampliando su capacidad de respuesta a los ahorradores y al sector productivo. Los usuarios de los servicios financieros se verán sustancialmente beneficiados en la medida en que se amplíen las opciones y se mejoren la calidad y oportunidad de los servicios, de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones.

El Estado ejercerá la rectoría económica en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y de sus organismos encargados de establecer la normatividad, regulación y supervisión del sistema financiero. Las reformas financieras aprobadas por este honorable Congreso de la Unión, en el mes de diciembre pasado,

suponen un considerable fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria. Se establecieron derechos y responsabilidades legales más amplias de los particulares y una mejor vigilancia y supervisión de las autoridades. Buscamos garantizar la máxima seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos. Queremos ver sus opciones ampliadas y que la competencia genere el mejor trato a los mexicanos en sus actividades con los bancos. El gobierno de la República asegurara que así sea.

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

Reconocemos la importante contribución de cada uno de los trabajadores bancarios para mejorar y fortalecer la buena marcha de los bancos durante los últimos años. Las nuevas circunstancias, de ser aprobada esta iniciativa, no afectarán en ningún caso los derechos de los trabajadores bancarios. Este es y seguirá siendo un compromiso permanente del gobierno de la República.

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

Mucho se ha avanzado en la disminución de los desequilibrios financieros de



la economía, condición indispensable para retomar una senda de crecimiento sostenido. Estos recursos adicionales permitirán seguir reduciendo el déficit fiscal, abatir la carga de la deuda interna y consolidar la recuperación económica. Se abrirán igualmente los márgenes para nuevas inversiones en infraestructura y para el mejoramiento de la calidad de la educación, elemento fundamental para lograr mayor prosperidad e igualdad de oportunidades. Se impulsarán, asimismo, las acciones que las comunidades y el gobierno realizan para construir en las zonas más desprotegidas, a través del Programa Nacional de Solidaridad, la infraestructura de servicios básicos como agua potable y alcantarillado, electrificación, escuelas, vivienda, centros de salud e instalaciones deportivas.

El gobierno de la República este convencido de que el restablecimiento de un régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, como el que se propone al Constituyente Permanente, mantiene continuidad con nuestras profundas convicciones históricas y contribuye en las actuales circunstancias, internas y externas, a promover más eficazmente la justicia entre los mexicanos y por ello mismo, defender mejor nuestra soberanía. El beneficiario último de este cambio será el pueblo de México.

En virtud de lo anterior, y con base en lo dispuesto por la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente.

## **INICIATIVA DE DECRETO QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 28 Y 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Artículo primero.** Se deroga el párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo segundo.** Se modifica y adiciona el inciso a, de la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 123.....**

A.....

XXXI.....

a) Ramas industriales y servicios.

21.....

22. Servicios de banca y crédito."

**Artículo tercero.** Se reforma la fracción XIII - bis del apartado B, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"XIII - bis. 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."<sup>48</sup>

## **TRANSITORIOS**

**Artículo primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo segundo.** En tanto se expiden las nuevas normas aplicables, las instituciones de banca y crédito y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del gobierno federal continuarán rigiéndose por las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

---

<sup>48</sup> Idem

Ruego a ustedes, ciudadanos secretarios, se sirvan dar cuenta a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, de la presente iniciativa, para los efectos correspondientes.

Reitero a ustedes las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Palacio Nacional, a 2 de mayo de 1990.- El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Carlos Salinas de Gortari.

**Turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público.<sup>49</sup>**

### **3.2 LEGAL**

Estas son las leyes federales que regulan la actividad financiera del país:

#### a) Ley de Instituciones de Crédito

Es la encargada de regular toda la actividad bancaria del país. Es de observancia federal y en su artículo 1º establece el objeto, finalidad de la misma y disposiciones complementarias.

“Artículo 1.- La presente Ley tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema

---

<sup>49</sup> idem

## Bancario Mexicano.<sup>50</sup>

Los objetos de esta ley son:

- \* Regular el servicio de banca y crédito, que sólo puede ser prestado por instituciones de crédito
- \* Supervisar la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito
- \* Establecer el tipo de operación y actividades que podrán realizar
- \* Proteger los intereses del público
- \* Regular los términos de la rectoría financiera del sistema bancario.

La finalidad de esta ley, es lograr el sano y equilibrado desarrollo entre usuarios, instituciones de crédito y las autoridades, con base en la Ley del Banco de México, apoyada en los casos no previstos en las leyes supletorias, como la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles el Código Civil del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación (artículo 6)

Sobre los sujetos autorizados para prestar el servicio de banca y crédito, éstos están señalados en el artículo 2 de la ley en comento, y las instituciones de crédito que podrán prestar estos servicios son: 1) las de banca múltiple; y 2) las de banca de desarrollo.

Ahora bien, esta ley apunta por quiénes está integrado el Sistema Bancario Mexicano:

- \* Banco de México
- \* Instituciones de Banca Múltiple

---

<sup>50</sup> <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/43.doc>

- \* Instituciones de Banca de Desarrollo
- \* Patronato de Ahorro Nacional
- \* Fideicomisos Públicos<sup>51</sup>
- \* Los que para el desempeño de sus funciones se establezcan en lo que la ley encomienda al Banco de México.

Son diversos los temas importantes que toca esta ley, y consideramos que uno de los más importantes es el secreto bancario, el cual ha sufrido una reforma en la ley en comento, el 30 de diciembre del 2005, en su artículo 117, el que señala:

#### "TITULO SEXTO

##### De la Protección de los Intereses del Público

Artículo 117.- La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente Ley, tendrá carácter confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo 46, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio.

---

<sup>51</sup> Ley Instituciones de Crédito, Art. 3

Como excepción a lo dispuesto por el párrafo anterior, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información a que se refiere dicho párrafo, cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado. Para los efectos del presente párrafo, la autoridad judicial podrá formular su solicitud directamente a la institución de crédito, o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las instituciones de crédito también estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas por las siguientes autoridades:

I. El Procurador General de la República o el servidor público en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;

II. Los procuradores generales de justicia de los Estados de la Federación y del Distrito Federal o subprocuradores, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;

III. El Procurador General de Justicia Militar, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado;

IV. Las autoridades hacendarias federales, para fines fiscales;

V. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efectos de lo dispuesto por el artículo 115 de la presente Ley;

VI. El Tesorero de la Federación, cuando el acto de vigilancia lo amerite, para solicitar los estados de cuenta y cualquier otra información relativa a las cuentas personales de los servidores públicos, auxiliares y, en su caso, particulares relacionados con la investigación de que se trate;

VII. La Auditoría Superior de la Federación, en ejercicio de sus facultades de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública Federal y respecto a cuentas o contratos a través de los cuáles se administren o ejerzan recursos públicos federales;

VIII. El titular y los subsecretarios de la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus facultades de investigación o auditoría para verificar la evolución del patrimonio de los servidores públicos federales.

La solicitud de información y documentación a que se refiere el párrafo anterior, deberá formularse en todo caso, dentro del procedimiento de verificación a que se refieren los artículos 41 y 42 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y

IX. El Instituto Federal Electoral., que de acuerdo a su ley es considerado Organismo Autónomo.

Las autoridades mencionadas en las fracciones anteriores solicitarán las noticias o información a que se refiere este artículo en el ejercicio de sus facultades y de conformidad con las disposiciones legales que les resulten aplicables.

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I, VII y IX, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, nombre del cuenta habiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación indebida del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la



Comisión Nacional Bancaria y de Valores, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten, así como tampoco la obligación de proporcionar la información que les sea solicitada por el Banco de México, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la Comisión para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Se entenderá que no existe violación al secreto propio de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta Ley, en los casos en que la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la ley que norma su gestión, requiera la información a que se refiere el presente artículo.

Los documentos y los datos que proporcionen las instituciones de crédito como consecuencia de las excepciones al primer párrafo del presente artículo, sólo podrán ser utilizados en las actuaciones que correspondan en términos de ley y, respecto de aquéllos, se deberá observar la más estricta confidencialidad, aún cuando el servidor público de que se trate se separe del servicio. Al servidor público que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones, proporcione copia de las mismas o de los documentos con ellas relacionados, o que de cualquier otra forma revele información en ellos contenida, quedará sujeto a

las responsabilidades administrativas, civiles o penales correspondientes.

Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones de las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los plazos y condiciones que se establezca, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente Ley.

La Comisión emitirá disposiciones de carácter general en las que establezca los requisitos que deberán reunir las solicitudes o requerimientos de información que formulen las autoridades a que se refieren las fracciones I a IX de este artículo, a efecto de que las instituciones de crédito requeridas estén en aptitud de identificar, localizar y aportar las noticias o información solicitadas.<sup>52</sup>

Consideramos que la finalidad del llamado "Secreto Bancario" es la protección de los intereses legítimos del público de los servicios bancarios, así como la seguridad de los servicios para el aumento de clientes.

De todas las autoridades que señala el artículo citado, consideramos que han obviado a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, pues estas hacen las veces de juzgadoras en materia laboral, pues es importante para el trabajador que ha demandado o viceversa, saber si el demandado está tratando de cometer fraude, desviando fondos a otras empresas o a otras

---

<sup>52</sup> <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/43.doc>

personas, pues en materia laboral, el congelamiento de cuentas bancarias es necesario en muchas ocasiones, para proteger y salvaguardar los intereses de los trabajadores.

#### b) Ley del Banco de México

Esta se deriva de los artículos 28 y 73, fracción X de la Constitución Federal, y su objeto es regular a este organismo con carácter autónomo, con personalidad y patrimonio propios, es decir a un Banco de México descentralizado.

El artículo 2 de esta ley, indica:

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

Así la finalidad del Banco de México será promover la economía del país, en tanto que el objetivo principal será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, así como el desarrollo del sistema financiero y del sistema de pagos. Objetivos señalados anteriormente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta misma ley señala en su artículo 3 las funciones que ejercerá el Banco de México:

“Artículo 3o.- El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;
- II. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.”<sup>53</sup>

Por lo que las funciones principales están señaladas en este artículo 2, y el artículo 4 de este mismo ordenamiento señala que es de manera privativa la acuñación de moneda y la emisión de billetes para el Banco de México.

Sobre el tópico del Banco de México y sus funciones, lo veremos más adelante, en el capítulo 4 de este trabajo.

c) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito

---

<sup>53</sup> <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/74.doc>

Es la encargada de regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito, éstas últimas son apuntadas en el artículo 3 de esta ley:

“Artículo 3.- Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

I. Almacenes generales de depósito;

II. Arrendadoras financieras;

III. (Se deroga).

IV. Uniones de crédito;

V. Empresas de factoraje financiero, y

VI. Las demás que otras leyes consideren como tales.”

Las normas supletorias de esta ley son las señaladas en el artículo 10 de la misma: las leyes mercantiles, los usos mercantiles imperantes entre las organizaciones auxiliares del crédito y el derecho común, serán supletorios de la Ley, en el orden citado.

Uno de los tópicos señalados en esta ley son las Casas de Cambio, las que tienen por objeto comprar, vender y cambiar divisas, billetes o monedas metálicas nacionales o extranjeras que no tengan curso legal en el país de la emisión, piezas de plata (onzas troy) y piezas metálicas conmemorativas acuñadas en forma de moneda, así como otras operaciones afines.

En los estatutos se indicará que al realizar sus actividades la sociedad se ajusta a lo dispuesto en las leyes, además del hecho de que las acciones representativas del capital de la casa sólo podrá transferirse previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, contando con las

opiniones del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Para efectuar sus actividades, las casas de cambio deberán:

- \* Contar con un local exclusivo para operar
- \* Proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o al Banco de México su posición en divisas cuando le sea solicitada
- \* Obtener la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para designar a los administradores de la sociedad
- \* Lograr la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para su escritura constitutiva y cualquier modificación a la misma
- \* Ajustar sus operaciones con divisas, oro y plata a las disposiciones legales que establezca el Banco de México
- \* Proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sus estados de contabilidad, información financiera y toda la relacionada con su giro en la forma y términos que la propia comisión señale

#### d) Ley del Mercado de Valores

Respecto a esta ley, debemos hacer el comentario que la ley fue abrogada a partir del 28 de junio de este año 2006, la reforma fue publicada el 30 de diciembre de 2005 en el Diario Oficial de la Federación, y los artículos 7, segundo párrafo, 71, segundo párrafo, y 80 de esta Ley, entraron en vigor el 25 de diciembre de 2006.

La ley vigente hasta el momento (expedida en 1975), señala en su artículo 3, párrafo cuarto, lo siguiente:

“Artículo 3.-...

...

...

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá establecer, mediante disposiciones de carácter general, las características a que se debe sujetar la emisión y operación de los valores y documentos sujetos al régimen de esta Ley, con miras a procurar certidumbre a los tenedores de los títulos, seguridad y transparencia a las operaciones, así como la observancia de los sanos usos y prácticas del mercado.”<sup>54</sup>

Es decir la Comisión en cuestión debe velar por otorgar certidumbre a los poseedores de los títulos, seguridad y transparencia a las operaciones.

El objeto de esta ley, está contenido en el artículo 1 de la misma:

“Artículo 1.- La presente Ley regula, en los términos de la misma, la oferta pública de valores, la intermediación en el mercado de éstos, las actividades de las personas que en él intervienen, el Registro Nacional de Valores y las autoridades y servicios en materia de mercado de valores.”<sup>55</sup>

Es decir, sus objetos a regular son en el Mercado de Valores:

- \* La oferta pública de valores
- \* La intermediación en el mercado
- \* Las actividades de las personas que intervienen

---

<sup>54</sup> <http://www.diputados.gob.mx>

<sup>55</sup> idem

- \* El Registro Nacional de Valores
- \* Las autoridades que intervienen
- \* Los servicios

En tanto que la nueva ley en su artículo 1 señala:

“Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto desarrollar el mercado de valores en forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico; fomentar una sana competencia, y regular lo siguiente:

I. La inscripción y la actualización, suspensión y cancelación de la inscripción de valores en el Registro Nacional de Valores y la organización de éste.

II. La oferta e intermediación de valores.

III. Las sociedades anónimas que coloquen acciones en el mercado de valores bursátil y extrabursátil a que esta Ley se refiere; así como el régimen especial que deberán observar en relación con las personas morales que las citadas sociedades controlen o en las que tengan una influencia significativa o con aquéllas que las controlen.

IV. Las obligaciones de las personas morales que emitan valores, así como de las personas que celebren operaciones con valores.



V. La organización y funcionamiento de las casas de bolsa, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales de valores, proveedores de precios, instituciones calificadoras de valores y sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores.

VI. El desarrollo de sistemas de negociación de valores que permitan la realización de operaciones con éstos.

VII. La responsabilidad en que incurrirán las personas que realicen u omitan realizar los actos o hechos que esta Ley sanciona.

VIII. Las facultades de las autoridades en el mercado de valores.<sup>56</sup>

Aquí el objeto de la ley es desarrollar el mercado de valores en forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico; fomentar una sana competencia, etc.

Esta ley permite emitir, colocar y distribuir los valores, títulos de crédito que circulan al ser emitidos y que por su homogeneidad son susceptibles de ser cotizados en el mercado, además de ser negociables y representar parte de una inversión.

Tiene también como objeto canalizar eficientemente el ahorro hacia la inversión productiva del país, mediante el esfuerzo conjunto de inversionistas, intermediarios y autoridades.

---

<sup>56</sup> idem

Esta regula la oferta pública de valores, la intermediación de los mismos en el mercado y las actividades de las personas, autoridades y todos aquellos que ya hemos mencionado.

El artículo 2 fracción XVIII, señala lo siguiente:

“Artículo 2

Oferta pública, el ofrecimiento, con o sin precio, que se haga en territorio nacional a través de medios masivos de comunicación y a persona indeterminada, para suscribir, adquirir, enajenar o transmitir valores, títulos por cualquier título.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales se precise si una oferta es pública y deberá resolver sobre las consultas que al respecto se le formulen.

La oferta pública de valores a que se refiere esta Ley, requerirá ser previamente autorizada por dicha Comisión.”<sup>57</sup>

Es decir, establece que la oferta pública para suscribir, enajenar o adquirir valores, sean acciones, obligaciones u otros títulos de crédito emitidas en serie, se hace por algún medio de difusión masiva.

El Registro Nacional de Valores e Intermediarios está a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y contiene tres secciones: la de valores, la de intermediarios y la especial.

e) Ley de Sociedades de Inversión

Su objeto está contenido en el artículo 1, el que señala:

---

<sup>57</sup> <http://www.diputados.gob.mx>

“Artículo 1. La presente Ley es de interés público y tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades.

En la aplicación de esta Ley, las autoridades deberán procurar el fomento de las sociedades de inversión, su desarrollo equilibrado y el establecimiento de condiciones tendientes a la consecución de los siguientes objetivos:

- I. El fortalecimiento y descentralización del mercado de valores;
- II. El acceso del pequeño y mediano inversionista ha dicho mercado;
- III. La diversificación del capital;
- IV. La contribución al financiamiento de la actividad productiva del país, y
- V. La protección de los intereses del público inversionista.”<sup>58</sup>

El artículo 3 señala cuáles son las fuentes supletorias en esta materia:

“Artículo 3.- La Ley del Mercado de Valores, la legislación mercantil, los usos bursátiles y mercantiles y la legislación del orden común, serán supletorios de la presente Ley, en el orden citado.

---

<sup>58</sup> <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/doc/69.doc>.

Asimismo, será aplicable la Ley Federal de Procedimiento Administrativo para efectos de las notificaciones, recursos y ejecución de las sanciones administrativas a que se refiere esta Ley.”<sup>59</sup>

Es decir, así como en las otras normatividades que hemos señalado, la legislación mercantil, es en primer lugar la fuente supletoria, por ser de esta de quien se desprenden todas estas actividades.

Señala de la misma manera en su artículo 5º la regulación de este tipo de sociedades:

“Artículo 5. Las Sociedades de Inversión tendrán por objeto, la adquisición y venta de Activos Objeto de Inversión con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de los servicios y la realización de las demás actividades previstas en este ordenamiento.”<sup>60</sup>

En esta misma Ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejerce funciones también de vigilancia y autorización, sobre los sujetos mencionados en esta ley.

---

<sup>59</sup> idem

<sup>60</sup> idem

### 3.3 REGLAMENTARIA

En estas encontramos al Reglamento Interior del Banco de México, así como el de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La importancia de los reglamentos estriba en que a pesar de ser inferiores jerárquicamente a la ley, desarrollan a la misma, es decir norman de manera más específica las instituciones en ellas contenidas.

“Reglamento.- Disposición legislativa expedida por el Poder Ejecutivo en uso de sus facultades constitucionales para hacer cumplir los objetivos de la Administración Pública Federal. Su objeto es aclarar, desarrollar o explicar los principios generales contenidos en la ley a que se refiere para hacer más asequible su aplicación”<sup>61</sup>

El Reglamento Interior del Banco de México actual entró en vigor el 1º de octubre de 1994, y consta de cinco capítulos más los transitorios, el objeto del mismo está contenido en el artículo 1º que indica:

“Artículo 1o.- El ejercicio de las atribuciones que las leyes y las disposiciones reglamentarias confieran al Banco, así como el de las que su propia Ley otorga a la Junta de Gobierno, al Gobernador, o a la Comisión de Responsabilidades, se sujetará a lo dispuesto en este Reglamento.”<sup>62</sup>

Es decir, regula los actos de las figuras señaladas en la Ley del Banco de México, tanto del Banco como de los funcionarios, de comisiones como de direcciones, de comités, etc. Regula tan específicamente los actos, que el

---

<sup>61</sup> [http://www.businesscol.com/productos/glosarios/economico/glosario\\_economia\\_r.html](http://www.businesscol.com/productos/glosarios/economico/glosario_economia_r.html)

<sup>62</sup> <http://www.banxico.org.mx/disposiciones/Regimen/juridico/ReglamentoInterior/ReglamentoInterior.html>

artículo del mismo reglamento señala:

“Artículo 10.- Los actos realizados en ejercicio de las atribuciones que confiere este Reglamento, deberán contener firma autógrafa o firma electrónica, así como el nombre y puesto del suscriptor.”<sup>63</sup>

Para realizar sus funciones el Banco de México, y en concreto el Gobernador del Banco, cuenta con diversas Direcciones las que están mencionadas en el artículo 4º, todas ellas reguladas en específico por este Reglamento.

De la misma manera establece la forma de proceder de los comités, lo relativo a los estados financieros, de los recursos, entre otros.

Respecto al Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, podemos señalar que a pesar de que no señala cual es el objeto del mismo, se entiende implícitamente de la lectura del propio, que regula a las autoridades y subalternos mencionados en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dichas autoridades son mencionadas en el artículo 11 del reglamento en cuestión -I. Junta de Gobierno; II. Presidencia, III. Vicepresidencias y; IV. Direcciones Generales-.

La especificidad de ambos reglamentos en cuanto a las funciones de las figuras que regula, nos sugiere que el legislador pretendió regular dichas actividades de manera detallada, sin embargo, existen otras disposiciones administrativas que regulan la actividad de estos órganos ya sea autónomo como el Banco de México o desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Dichas disposiciones administrativas son las circulares, mismas que veremos en el siguiente punto.

---

<sup>63</sup> idem

### 3.4 CIRCULARES

Para efectos de este punto señalaremos el concepto de una circular administrativa.

"Circular administrativa. En derecho administrativo, medio de notificación mediante el cual, el órgano superior imparte las órdenes a los inferiores. También denominada "circular interna" debido al hecho de que en principio, su objeto es producir efectos dentro de la administración.

Ahora bien, desde un punto de vista técnico resulta muy complejo diferenciar cuando una norma solo afecta los intereses internos de la administración y cuando trasciende de la misma hasta alcanzar a los particulares.

Así por ejemplo, si por una circular interna se determina el régimen de asistencias que debe cumplir un alumno a los efectos de su aplicación por el profesor o bedel, tal circular pareciera tener un carácter reglamentario que escapa de la órbita interna de la administración a la que se halla referida, en este caso, el lugar de estudios de que se trate. De allí que sea necesario distinguir claramente una reglamentación de una circular. Puede decirse que el poder de reglamentar las leyes es un poder que emana de la constitución.

Que dicha reglamentación requiere de una publicidad determinada para su obligatoriedad y que en principio es susceptible de ser recurrida judicialmente.

Por el contrario, la circular interna cuyo objeto es notificar de las órdenes superiores a los órganos

inferiores, y por lo tanto causar efecto en el ámbito exclusivo de la administración a la que se halla referida, si se quiere de los requisitos exigidos para la reglamentación.<sup>64</sup>

Lo anterior nos indica que es una disposición administrativa para el mejor desempeño en los órganos de la administración Pública (o de cualquier órgano no importando el Poder al que pertenezca), la circular es una medida que establece normas respecto a un tema en específico y el desarrollo del mismo.

Tenemos que en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores existen diversos tipos de circulares como las bancarias, de valores, de mercados, de casas de bolsa, de cajas de ahorro, etc. En las bancarias encontramos diversos temas de los que tratan las circulares como criterios contables, disposiciones de carácter general en materia de usos y prácticas financieras relativas a las recomendaciones que formulen entidades financieras para la celebración de operaciones con valores e instrumentos financieros derivados, disposiciones de carácter general aplicables a la metodología de la calificación de la cartera crediticia de las instituciones de crédito, disposiciones que establecen los requisitos que deberán cumplir los auditores externos de las sociedades financieras de objeto limitado, organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, disposiciones que establecen una regulación que tienda a prevenir el probable conflicto de intereses y uso indebido de información privilegiada o confidencial en la celebración de las operaciones que con valores realicen los directivos y empleados de entidades financieras, vacaciones, días festivos, entre otras.

En el concepto vimos que una circular está dirigida a la institución, sin embargo con la emisión de la misma se pueden afectar derechos de particulares, por ejemplo establecer mayores requisitos para el otorgamiento

---

<sup>64</sup> [http://tododeiure.atSPACE.com/diccionarios/juridico\\_c09.htm](http://tododeiure.atSPACE.com/diccionarios/juridico_c09.htm)



de crédito, para el establecimiento de casas de bolsa o para la supervisión de las mismas, es allí en donde toda la legislación que hemos tratado, puede afectar con una circular al particular, y para ello habrá que impugnar estas medidas.

## **4.- MARCO JURÌDICO DE ACTUACIÒN DE LAS INSTITUCIONES VINCULADAS A LA BANCA**

Analizaremos en este capítulo de manera general, los principales ordenamientos que regulan la actuación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Indicamos de "manera general" pues hacer un análisis en profundo de las misma implicaría un estudio individual para cada normatividad aplicable y probablemente una tesis por cada ley estudiada, por lo que nos limitaremos a señalar sobre la materia que versan estas disposiciones.

### **4.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

De acuerdo con el artículo 31 fracción VII de la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) corresponde a esta secretaría, planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende el banco central, la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

Esta Secretaría está regulada legalmente por la LOAPF, así como por el Reglamento Interno de la Secretaría, la Ley de Ingresos de la Federación, la Ley de Instituciones de Crédito.

Las facultades del Secretario de Hacienda, en materia bancaria, están contenidas en el artículo 6º del reglamento interno de la SHCP. Entre las más destacadas se encuentran las fracciones I, VII, VIII, X, XII, XIII, XIV, XV, XX,

XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXVI, XXVII y, XXIX.

Las facultades del subsecretario en materia bancaria están en el artículo 7º, las del Oficial Mayor en el artículo 8º, las de Tesorero de la Federación en materia financiera, en el artículo 11.

Respecto al Reglamento Interno, podemos señalar que la Secretaría de Hacienda cuenta con una Dirección General de Banca y Ahorro, y sus actividades están establecidas en el artículo 27 del citado reglamento, mientras que las de la Dirección Adjunta de Banca Múltiple están situadas en el artículo 28.

Respecto a las facultades reglamentarias, debemos recordar que el fundamento de los reglamentos en nuestro país es el artículo 89 fracción I de la Constitución Federal, pues en función de él, el Ejecutivo Federal debe proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes del Congreso. De la misma manera, la Constitución en sus artículos 89 fracción II y el 90, establecen que el Ejecutivo, para el desahogo de sus atribuciones, se auxilia de secretarios de despacho; y uno de los más importantes es, precisamente el de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Señala el autor Carlos F. Dávalos Mejía lo siguiente:

“Las facultades reglamentarias en materia bancaria están declinadas, casi en totalidad, a favor de ese ministerio mediante un texto ya tradicional similar a éste: *‘...se someterá a las reglas generales que la SHCP emita para tal efecto...’*<sup>65</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito concede a esta secretaría diversas facultades, algunas a saber:

---

<sup>65</sup> DÁVALOS, op. cit., p. 491.

Art. 5. El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá interpretar para efectos administrativos, los preceptos de esta ley, así como las disposiciones de carácter general que emita la propia Secretaria en el ejercicio de las atribuciones que le confiere la presente ley.

Art. 7. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, podrá autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de las entidades financieras del exterior. Estas oficinas no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del Gobierno Federal y se abstendrán de actuar, directamente o a través de interpósita persona, en operaciones de captación de recursos del público, ya sea por cuenta propia o ajena. No obstante lo anterior, dichas oficinas podrán proporcionar, a petición de sus clientes, información sobre operaciones que las entidades financieras del exterior que representan celebren en su país de origen, en el entendido de que tales oficinas no podrán difundir publicidad o propaganda al público en general respecto de operaciones pasivas.

Las actividades que realicen las oficinas de representación se sujetarán a las reglas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que para ello, escuchará la opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Art. 8. Para organizarse y operar como Instituciones de Banca Múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional Bancaria Y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable de Banco de México. Por su Naturaleza, estas autorizaciones son intransmisibles.

Art. 30. Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta ley.

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

Art. 37. El capital mínimo de las Instituciones de banca de desarrollo será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, el cual estará integralmente pagado. Cuando el capital social exceda el mínimo, deberá estar pagado por lo menos en un cincuenta por ciento, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido.

Art. 42. El consejo dirigirá la Institución de banca de desarrollo con base en las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la ley

establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruirá al respecto al director general para la ejecución y realización de los mismos.

Art. 43. El director general, dentro de sus funciones administrativas, someterá a la consideración del consejo directivo los proyectos y programas relacionados con las facultades que el propio consejo confiere el artículo anterior.

Además...

El director general será designado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tal nombramiento deberá recaer en la persona que reúna los requisitos señalados en el artículo 24 de esta ley.

Art. 45 B. Las Filiales se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, el presente Capítulo, las disposiciones contenidas en esta ley aplicables a las instituciones de banca múltiple o a las sociedades financieras de objeto limitado, según corresponda, y las reglas para el establecimiento de Filiales que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

Art. 46. Las instituciones de crédito solo podrán realizar las operaciones siguientes:

XXVIII. Las análogas o conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Art. 87. Las instituciones de banca múltiple deberán insertar en una publicación periódica de amplia circulación regional de la localidad de que se trate, un aviso dirigido al público que contenga la información relativa a la reubicación o clausura de las sucursales respectivas, con una anticipación de quince días a la fecha en que se tenga programada.

Las instituciones...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, que las sucursales de instituciones de crédito establecidas en el extranjero realicen operaciones que no estén previstas en las leyes mexicanas, para ajustarse a las condiciones del mercado en que operen, para lo cual tendrán que proporcionar a la mencionada Secretaría los antecedentes, procedimientos, disposiciones y formalidades inherentes a la practica de cada tipo de operación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchará la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para autorizar lo señalado en el párrafo precedente.

Art. 103. Ninguna Persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de

operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

IV. Las sociedades financieras de objeto limitado autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos y otorguen créditos para determinada actividad y sector.

Art., 115. En los casos previstos en los artículos 111 y 114 de esta ley, se procederá indistintamente a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien requerirá la opinión previa de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o bien, a petición de la institución de crédito de que se trate, o de quien tenga interés jurídico.

Lo dispuesto...

Las instituciones de crédito, en términos de las disposiciones de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, escuchando la previa opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, estarán obligadas, en adición a cumplir con las demás obligaciones que les resulten aplicables, a:

I. Establecer...

II. Presentar...



a. Los actos...

b. Todo acto...

Los reportes...

Asimismo...

a. El adecuado...

b. La información...

c. La forma...

d. Los términos...

Las instituciones...

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, estará facultada para requerir y recabar por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a las instituciones de crédito, quienes estarán obligadas a entregar información y documentación relacionada con los actos, operaciones y servicios a que se refiere este artículo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para obtener información adicional de otras personas con el mismo fin y a proporcionar información a las autoridades competentes.

Art. 117. La información y documentación relativa a las operaciones y servicios a que se refiere el artículo 46 de la presente ley, tendrá carácter de confidencial, por lo que las instituciones de crédito, en protección del derecho a la privacidad de sus clientes y usuarios que

en este artículo se establece, en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios, incluyendo los previstos en la fracción XV del citado artículo, sino al depositante, deudor, titular, beneficiario, fideicomitente, fideicomisario, comitente o mandante, a sus representantes legales o a quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta para intervenir en la operación o servicio.

Como...

Las instituciones...

I. El Procurador...

III. Los procuradores...

III. EL Procurador...

IV. Las autoridades...

V. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para efecto de lo dispuesto por el artículo 115 de la presente ley.

## **4.2 Banco de México**

Esta institución fue creada el 1º de septiembre de 1925, a razón del cumplimiento del mandato constitucional del artículo 28 que ordenaba la creación del un banco único de emisión controlado por el Gobierno Federal. A este se le otorgó la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas, como a través de la emisión de billetes. También se le

encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior y de actuar como agente asesor financiero y banquero del Gobierno federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el banco.

El Banco de México, el banco central, no es un banco comercial, ya que no tiene operaciones directamente con las personas o empresas, es por ello que se le llama el "banco de bancos" ya que solo opera con instituciones del sector financiero.

El buen funcionamiento del sistema financiero es una condición necesaria para el crecimiento económico y la estabilidad de precios, el Banco de México, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, toman una serie de medidas para preservar el buen funcionamiento del mercado de capitales.

Diversas crisis en el Estado mexicano, y en especial con el valor de la moneda y aceptación por parte de los comerciantes de los billetes, originaron diferentes reformas a la ley orgánica de esta institución. De estas la de 1941 es la más destacable, pues creó el organismo público descentralizado denominado Banxico, ratificándose dicha naturaleza jurídica en la Ley Orgánica de 31 de diciembre de 1984.

Las reformas de los artículos 28 y 123 apartado "B", fracción XIII Bis de la Constitución Política, consignaron en el primer caso, la fortaleza en la creación de un banco central autónomo.

La autonomía concedida al Banco de México -explicada en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional respectiva- tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación

del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La autonomía del Banco Central se apoya en tres fundamentos: su independencia para determinar el volumen del crédito primario que pueda ser concedido, la independencia que se ha otorgado a las personas que integren su Junta de Gobierno y la independencia administrativa de la Institución.

Estos tres soportes son fundamentales para garantizar la autonomía del Instituto Central, pero el primero de ellos merece comentario especial. En el artículo 28 Constitucional ha quedado señalado que "ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento". La relevancia de esta medida tiene su origen en la muy especial relación que existe entre el crédito del Banco Central y los movimientos del nivel general de precios. Ello, porque el Banco Central es la única entidad que puede aumentar el poder de compra en la economía, aunque nadie produzca más. De ahí que exista siempre una relación causal muy estrecha entre el crédito del Banco Central y el movimiento del nivel general de los precios.

La reforma del artículo 123 apartado "B", fracción XIII Bis, tuvo como objeto establecer las relaciones laborales entre el banco y sus trabajadores mediante dicho precepto, de lo contrario el Banco Central no estaría en dicho supuesto en virtud de que en la exposición de motivos de la ley, se dice que ya no es una entidad de la administración pública federal.

El 30 de septiembre de 1994 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior del Banco de México, con fecha de entrada en vigor el 1º de octubre de 1994.

Las disposiciones aplicables al régimen jurídico del Banco de México:

1. Artículo 28 Constitucional en sus párrafos sexto y séptimo.

A continuación se transcriben:

“Artículo 28.-...

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

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas,

culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.”<sup>66</sup>

Estos párrafos regulan al Banxico respecto a la naturaleza del mismo (autónomo), objetivos, señala que no constituyen monopolio las actividades del mismo, de la misma manera señala quién estará al frente de la conducción del Banco así como su designación y la responsabilidad que tiene, pues en caso de existir responsabilidad será sujeto de juicio político en los términos del artículo 110 de nuestra Carta Magna.

## 2. Ley del Banco de México

Al ser esta la ley reglamentaria del artículo 28 constitucional y de los párrafos anteriormente transcritos, regula toda la actividad del Banxico, señala su naturaleza, funciones, facultades exclusivas, operaciones que realiza, sus objetivos respecto a la moneda nacional (dar estabilidad al poder adquisitivo), etc.

## 3. Reglamento Interior

Regula el ejercicio de las atribuciones del Banco así como de las funciones y facultades de la junta de Gobierno, Gobernador, comisión de Responsabilidades, Direcciones; así como la organización del banco y las direcciones con las que se contarán para llevar a cabo sus fines.

“Artículo 4o.- Para el desempeño de las funciones encomendadas por la Ley, el Gobernador contará con las unidades siguientes:

---

<sup>66</sup> <http://www.banxico.org.mx/aAcercaBanxico/FSacercaBanxico.html>

Dirección General de Administración

Dirección General de Asuntos del Sistema Financiero

Dirección General de Emisión

Dirección General de Estabilidad Financiera

Dirección General de Investigación Económica

Dirección General de Operaciones de Banca Central

Dirección General de Planeación y Presupuesto

Dirección General de Relaciones Institucionales

Dirección General de Sistemas de Pagos y Riesgos

Dirección General de Tecnologías de la Información

Dirección General Jurídica

Dirección de Administración de Riesgos

Dirección de Análisis Macroeconómico

Dirección de Apoyo a las Operaciones

Dirección de Asuntos Internacionales

Dirección de Comunicación

Dirección de Contabilidad y Presupuesto

Dirección de Control Interno

Dirección de Coordinación de la Información

Dirección de Disposiciones de Banca Central

Dirección de Estabilidad Financiera

Dirección de Estudios Económicos

Dirección de Fábrica de Billetes

Dirección de Información del Sistema Financiero

Dirección de Intermediarios Financieros de Fomento

Dirección de Medición Económica

Dirección de Operaciones

Dirección de Planeación Estratégica

Dirección de Programación y Distribución de Efectivos

Dirección de Recursos Humanos

Dirección de Recursos Materiales

Dirección de Regulación y Supervisión

Dirección de Seguridad

Dirección de Sistemas de pagos

Dirección de Sistemas

Dirección de Sistematización de Información Económica  
y Servicios



## Dirección de Vinculación Institucional<sup>67</sup>

### 4. Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del Banco de México.

Este es del 9 de octubre de 1998, y obedece a lo señalado por el artículo 47, fracción I de la Ley del Banco de México, así como de los artículos 4 y 8 del Reglamento, los que señalan las facultades del Gobernador del Banco de México y que por medio de acuerdos de adscripción señalará órganos para ayudarse a realizar las funciones que le han sido encomendadas constitucionalmente, por lo que ha creado diversas gerencias, subgerencias y otros para ayudar a las direcciones a realizar su trabajo de manera eficaz y eficiente.

### 5. Normas del Banco de México en materia de contrataciones:

\* Normas del Banco de México en materia de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, así como de servicios. Para tales efectos se cita el Considerando de estas Normas, pues en él se encuentra el fundamento para realizar estas operaciones:

“Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 28, dispone que el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, por lo que no es una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y, consecuentemente, las Secretarías señaladas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público carecen de competencia respecto al Banco de México, en las materias que regula dicha Ley;

---

<sup>67</sup> idem

Que la citada Constitución, en su artículo 134, establece diversos criterios de carácter general para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como la contratación de obra;

Que la Ley del Banco de México, en su artículo 46, fracciones XI y XII, dispone que la Junta de Gobierno del propio Banco, tiene entre sus facultades, la de expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como la de expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;

Que la mencionada Ley del Banco de México, en su artículo 57, previene que las operaciones a que se refiere la fracción XII del artículo 46 de dicho ordenamiento, se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, excepto en los casos previstos en el primer precepto citado;<sup>68</sup>

Estas normas contienen los lineamientos para realizar estas operaciones así como los facultados para ello. Lo mismo sucede para las siguientes normas: Normas del Banco de México en materia de obra

---

68

<http://www.banxico.org.mx/dDisposiciones/RegimenJuridico/AdquisyArrenda/Normasadquisiciones.pdf>

inmobiliaria y servicios relacionados con la misma y; Normas del Banco de México en materia de enajenación de bienes muebles (vigentes a partir del 1º de enero de 2006, con excepción de lo dispuesto en la Norma Quinta Transitoria)

Estas indican qué se debe entender por todos los conceptos mencionados en las mismas y cómo se efectuarán las operaciones.

#### 6. Otras Normas y políticas:

Normas y criterios generales para la elaboración, ejercicio y control del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

Todas las áreas deben hacer un presupuesto de egresos y la Junta de Gobierno decidirá sobre el mismo. Es en general, las fechas y requisitos que deben cubrir las áreas con el objeto de tener presupuesto para su área y continuar con los proyectos necesarios para su funcionamiento.

### **4.3 Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

Los fundamentos legales de ésta son la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La primera señala la naturaleza de esta Comisión en su artículo 1º, y dicha naturaleza es un órgano desconcentrado de la secretaría de Hacienda y crédito público.

El artículo 2º señala el objeto de la misma:

“Artículo 2-.- La Comisión tendrá objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia, a las entidades

financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero<sup>69</sup>

Es decir, es la vigilante de las actividades de las entidades financieras o de quienes realicen actividades del sistema financiero, siempre y cuando esté esta actividad en su esfera competencial.

En la continuación de la lectura de esta ley se observa que la Comisión puede emitir reglas para la operación de las entidades financieras. De la misma manera está la organización de la Comisión que será entre las más importantes por jerarquía: la Junta de Gobierno, Presidente, Vicepresidencias, Contraloría Interna, Direcciones Generales, entre otras (art. 10). En adelante se desarrollan las funciones en general de estos órganos.

El Reglamento detalla de manera más específica estas atribuciones y las facultades que tienen los titulares de los órganos. Este fue publicado el 18 de agosto de 2003.

La importancia de estos ordenamientos radica en la regulación de todos los órganos que vigilan y emiten lineamientos para todo aquel que se involucre el sistema financiero.

Otros ordenamientos que regulan la función en vigilancia y control por parte de esta comisión son:

---

<sup>69</sup> [http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec\\_id=10&com\\_id=0](http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec_id=10&com_id=0)

- Ley de Instituciones de Crédito
- Ley Orgánica de Nacional Financiera
- Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal
- Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior
- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
- Ley Orgánica de la Financiera Rural
- Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado
- Ley de Sistemas de Pagos
- Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia
- Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros

Todas ellas regulan la actividad bancaria de la Comisión, y como puede observarse muchas que norman las funciones de la banca de desarrollo que estudiamos en el primer capítulo de este trabajo.

#### **4.4 Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros**

Esta es un organismo público descentralizado, creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada el 18 de enero de 1999, cuyo objeto es promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las instituciones financieras que operen dentro del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios. Adicionalmente la Condusef está facultada para analizar y verificar que la información

publicitaria y toda aquella utilizada por las instituciones financieras para comunicar los beneficios o compromisos, que el usuario asume al adquirir un producto o contratar un servicio, sea veraz, efectiva y que no induzca a confusiones o interpretaciones equívocas.

La legislación principal que regula las funciones en el ámbito de control y vigilancia de la Comisión es la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.

Tanto la Ley como el Estatuto nos señalan el objeto de la Comisión, sin embargo en la ley no señala la naturaleza de este organismo, ésta la encontramos en el artículo 1º del estatuto.

“Artículo 1.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, como organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, tendrá autonomía técnica y jurídica para dictar sus resoluciones y laudos, facultades de autoridad para imponer las sanciones correspondientes, así como las atribuciones y obligaciones que le confiere la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, y las demás leyes, reglamentos y disposiciones aplicables que hagan referencia a la Comisión Nacional.”<sup>70</sup>

El artículo anterior señala que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, por lo que tiene autonomía en su actuación.

Tanto la Ley de Protección al Usuario de Servicios Financieros como el

---

<sup>70</sup> [http://www.condusef.gob.mx/Marco/estatuto\\_org.jsp](http://www.condusef.gob.mx/Marco/estatuto_org.jsp)

Estatuto Orgánico de la Condusef señalan las partes integrantes de la Comisión, la que está compuesta por una Junta de Gobierno, Presidencia, Vicepresidencias, Direcciones, Delegaciones, Unidades Administrativas, Órganos Colegiados y el Órgano Interno de Control.

En el desarrollo se señalan las facultades de los titulares y de lo que está encargada cada área.

Resumiremos las actividades de la Condusef señaladas en dichos ordenamientos:

- Atender y resolver consultas que presenten los usuarios sobre asuntos de su competencia
- Resolver las reclamaciones que formulen los usuarios sobre asuntos de su competencia
- Llevar a cabo el procedimiento conciliatorio, ya sea de forma individual o colectiva con las instituciones financieras
- Actuar como árbitro en amigable composición y en estricto apego a derecho
- Proporcionar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a los usuarios, en las controversias entre éstos y las instituciones financieras que se entablen ante los tribunales. Así, en función de los resultados de un estudio socioeconómico se podrá otorgar este servicio de manera gratuita (Bases y criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita.)
- Dar a los usuarios elementos que procuren una relación más segura entre éstos y las instituciones financieras.

Los problemas que atiende la Condusef en su ámbito competencial son las relacionadas con el sector bancario como:

- a) problemas con cajeros automáticos

- b) cargos indebidos
- c) tarjetas de crédito
- d) cheques
- e) programas de apoyo a deudores

En el Sistema de Ahorro para el Retiro:

- a) Afores
- b) Siefores
- c) IMSS
- d) SAR

Otros ordenamientos que regulan su marco jurídico son el Acuerdo Delegatorio (Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales y otros funcionarios), la Ley de Concursos Mercantiles, la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Otra legislación aplicable a esta Comisión respecto al funcionamiento arbitral que desempeña es la siguiente:

- Acuerdo Delegatorio
- Programa Anual de Trabajo
- Reglas de Arbitraje (Art. 72-Bis)
- Reglas de Registro de Prestadores de Servicios Financieros.
- Bases y criterios a los que se sujetará la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, para brindar la defensoría legal gratuita.
- Los lineamientos de actuación a los que se sujetará la CONDUSEF, con fundamento en los arts. 11 fracc. VI y X, 22 fracc. VI y IX, 77 segundo párrafo 80, 81, 83 y 84 de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, 5º y 8º del reglamento Interior de la propia



Comisión, emitidos por la Junta de Gobierno de esta Comisión en Febrero de 2000.

- Los lineamientos a los que deberán sujetarse las Instituciones Financieras al rendir ante la CONDUSEF, los informes previstos en los procedimientos conciliatorios.
- Los lineamientos a los que deberán sujetarse la CONDUSEF, para ordenar a las Instituciones financieras registrar un pasivo contingente o, en su caso, constituir la reserva técnica a que se refiere el artículo 68 fracción X de la Ley de Protección y Defensa al Usuarios de Servicios Financieros.
- Los lineamientos a los que deberá sujetarse la CONDUSEF para la determinación de la procedencia y aprobación del Dictamen Técnico.

#### **4.5 Instituto para la Protección al Ahorro Bancario**

Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el Distrito Federal, y tiene por objeto resguardar los intereses del público ahorrador, proporcionando a las instituciones de banca y múltiple un sistema para la protección del ahorro bancario que, en los términos y por los montos que señala la ley, garantice el pago de las obligaciones a cargo de dichas instituciones, así como administrar los programas de saneamiento que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de estas últimas y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Fue creado por la Ley de Protección al Ahorro Bancario en el DO del 19 de enero de 1999, por virtud de la cual se derogó el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, desapareciendo el fideicomiso denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, e inició operaciones el 6 de mayo del mismo año.

En 1990 fue promulgada la Ley de Instituciones de Crédito. En su artículo 122 quedó señalada la constitución del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)., cuya finalidad era, la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.

Derivado de la crisis financiera que vivió el país a finales de 1994 y principios de 1995, el poder ejecutivo a cargo del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, envió al Congreso de la Unión en marzo de 1998 varias iniciativas de ley que buscaban reducir el riesgo asumido por los bancos, la probabilidad de que volviera a suscitarse la crisis, y el esquema mediante el cual se gestionarían las operaciones activas y pasivas originadas por las medidas que las autoridades adoptaron para enfrentar la crisis, buscando reducir en la medida de lo posible el costo fiscal asociado.

En diciembre de 1998 el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario y fue publicada por el Ejecutivo federal.<sup>71</sup>

Los fundamentos legales de este Instituto son la Ley de Protección al Ahorro Bancario y el Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

La Ley en su artículo 2 nos señala la naturaleza de este organismo.

Artículo 2. El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en el

---

<sup>71</sup> DO 19 de enero 1999

Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

El artículo anterior señala que es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, por lo que tiene autonomía en su actuación.

El principal objeto de la Ley se encuentra en su artículo 11 que señala.

Artículo 11. El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por un cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

Únicamente están garantizadas por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, los depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso, así como los prestamos y créditos que acepte la Institución, hasta por el equivalente que señala el artículo citado, por persona, cualquiera que sea el número, tipo y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de la Institución de Banca Múltiple.

Cualquier cantidad mayor a que ésta ya no es respaldada porque se le considera inversionista, no ahorrador; asimismo, el IPAB tiene la facultad de efectuar la venta y administración de los bienes con el fin de recuperar de la mejor manera parte de la cartera vencida con la mayor utilidad posible.

## **CONCLUSIONES**

1.- El Derecho Bancario es el conjunto de normas jurídicas que se refieren a la actividad de los bancos y sus relaciones tanto con los entes privados como con el estado.

2.- Forma parte del derecho público como del derecho privado, pues las normas que lo regulan pertenecen a estos dos ámbitos, en virtud de su aplicación.

3.- El servicio de banca y crédito es exclusivo de las instituciones de crédito, sean estas instituciones de banca múltiple o de desarrollo. Este servicio tiene por objeto 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.

4.- La Banca Múltiple es una institución estructurada como sociedad nacional de crédito que tiene como principal objetivo la intermediación financiera de carácter bancario-comercial. Este tipo de institución capta recursos de ahorradores e inversionistas y los debe canalizar en forma eficiente y rentable en forma crediticia o a través de otros mecanismos autorizados por la ley. La banca múltiple está autorizada para efectuar las operaciones pasivas, activas y de servicio.

5.- La Banca de Desarrollo es un instrumento fundamental del Estado para apoyar el desarrollo integral del país con mecanismos financieros,

técnicos y de impulso a sectores, regiones y actividades prioritarias a través de la prestación del servicio de banca y crédito.

6.- La dispersión de la normatividad bancaria en el México independiente, duró hasta 1897, y hasta 1982 la banca era privada, después de esta fecha, la banca fue nacionalizada y en 1990 el gobierno determinó reprivatizar la banca de nuevo. Estos vaivenes han hecho que la banca en México sea débil, y no cumpla con sus funciones de manera adecuada, y por ello el mercado es visto de la misma manera por los capitales de inversión internacionales.

7.- El Régimen Constitucional de la Banca está previsto en los artículos 25, 26, 28, 73 y 123, los que tienen por objeto el control y vigilancia de ella.

8.- En nuestro país están prohibidos los monopolios, excepto los estatales sobre áreas estratégicas, y en el presente caso es sobre la acuñación de monedas y emisión de billetes, así como la regulación de cambios, intermediación y servicios financieros.

9.- Nuestro Congreso de la Unión por medio de la facultad que le otorga la Constitución en el artículo 73 en las fracciones X, XVIII y XXIX –D, legislará sobre la intermediación y servicios financieros, Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas y sobre la planeación nacional del desarrollo económico y social.

10.- La principal ley que regula a la Banca es la Ley de Instituciones de Crédito, y ésta establece que las únicas que pueden desarrollar dicha

actividad son las instituciones de crédito.

11.- La finalidad de esta ley, es lograr el sano y equilibrado desarrollo entre usuarios, instituciones de crédito y las autoridades.

12.- Consideramos que de entre las reformas que ha sufrido esta ley, la más importante ha sido la relativa al llamado "secreto bancario", esto es la confidencialidad que deben guardar las instituciones bancarias con el objeto de no dar a conocer a nadie la información de su cliente, las excepciones están marcadas en el primer párrafo del artículo 117, y señala qué autoridades podrán solicitar la información a la institución bancaria directamente o por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

13.- La ley del Banco de México tiene por objeto regular al Banco Central y el objeto del mismo, esto es promover la economía del país, en tanto que el objetivo principal será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, así como el desarrollo del sistema financiero y del sistema de pagos, el cual tiene su fundamento Constitucional en el artículo 28.

14.- La Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, es la encargada de regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito. Esta ley es importante pues regula a las Casas de Cambio, las que forman parte del sistema financiero y bursátil en nuestro país.

15.- Regula la formación y objeto de las casas de cambio, así como la obligación de las casas de cambio con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de proporcionar sus estados de contabilidad, información

financiera y toda la relacionada con su giro en la forma y términos que la propia comisión señale. Lo anterior tiene especial relevancia, para evitar el "lavado de dinero" por parte de personas dedicadas a la delincuencia organizada. Así la Comisión podrá revisar y fiscalizar a las casas de cambio para evitar este tipo de delitos y poder denunciarlos a las autoridades pertinentes.

16.- La ley del Mercado de Valores vigente, señala que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe velar por otorgar certidumbre a los poseedores de los títulos, seguridad y transparencia a las operaciones.

17.- La Ley del Mercado de Valores, tiene por objeto desarrollar el mercado de valores en forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico; fomentar una sana competencia, entre otras.

18.- La Ley de sociedades de inversión tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de las sociedades de inversión, la intermediación de sus acciones en el mercado de valores, así como los servicios que deberán contratar para el correcto desempeño de sus actividades. La Comisión Nacional Bancaria ejerce facultades de fiscalización sobre los sujetos incluidos en esta ley.

19.- La actividad de la banca está reglamentada por aquellos ordenamientos que regulan las instituciones vinculadas a la banca en sí, la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Banco de México, el Reglamento Interior del Banco de México, el Acuerdo de Adscripción de las Unidades administrativas del Banco de México, las Normas en materia de contrataciones, las Normas para ejercitar y controlar el

presupuesto de gasto corriente e inversión física, todos estos para regular la actividad del Banco de México.

20.- Para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la legislación aplicable en materia bancaria está determinada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Ley de Ingresos de la Federación, y la Ley de Instituciones de Crédito.

21.- Para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores los principales ordenamientos que debe tener en cuenta son: la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y otras que definen la actividad de la Comisión sobre la banca de desarrollo.

22.- La Comisión Nacional para la protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, está regulada principalmente por la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros,

23.- Podemos señalar finalmente que las autoridades bancarias financieras son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

24.- La Secretaría de Hacienda es el órgano del gobierno federal encargado en materia de banca y crédito que cuenta con facultades reglamentarias, aprobatorias, designatorias, sancionatorias,



estructuradas, o de política financiera y económica, sus facultades están expresamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

25.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores mantiene y fomenta el desarrollo del sistema financiero en protección a los intereses del público, supervisa y regula a las personas físicas y morales que realicen actividades en las leyes del sistema financiero, además de que emite disposiciones de carácter general en las que establece las características y requisitos que deben cumplir las autoridades, funge como órgano de consulta en materia financiera para el gobierno federal.

26.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, resuelve las diferencias entre las instituciones de crédito y los usuarios de estas, y sanciona en caso de que no se presente el responsable legal de la institución o que exhiba el informe de manera incompleta.

27.- El Banco de México es un organismo autónomo y el objetivo primordial del mismo es regular la economía del país.

28.- El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, es un Organismo descentralizado, esta regulado principalmente por su Ley, así como por el Estatuto Orgánico del Instituto.

29.- El objeto principal del Instituto de Protección al Ahorro, es establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realizan cualquiera de las operaciones garantizadas, hasta por un monto de 400 000 udis.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1.- LIBROS

ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, 8ª ed., Ed. Porrúa, México, 2000.

CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, T. II, 21ª ed., Ed. Heliasta, Argentina, 1989.

CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Ed. Herrero, México, 1984.

DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, 2ª ed., Ed. Oxford, México.

DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. Títulos y Operaciones de Crédito, 7ª reimpresión., Ed. Oxford, México, 2005.

DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, T. I, 6ª ed., Ed. Porrúa, México, 2010.

DE PINA, Rafael. Diccionario de Derecho, 32º ed., Ed. Porrúa, México, 2003

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, 45ª ed., Ed. Porrúa, México, 2006.

GUZMAN OLGUIN, Rogelio. Derecho Bancario y Operaciones de Crédito, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2004.

HEGEWISCH DIAZ INFANTE, Fernando. Derecho Financiero Mexicano, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 1999.

MANERO, Antonio. La Reforma Bancaria en la Revolución Constitucionalista, Edición facsimilar de 1958, Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor, México, 1992.

MANERO, Antonio. La Revolución Bancaria en México, Edición facsimilar de 1957, Miguel Ángel Porrúa Librero Editor, México, 1991.

MASON HART, John. El México Revolucionario, 3ª ed. 1ª reimpr., Ed Alianza, México, 1995.

MENDOZA BREMAUENTZ, Emma. Coordinadora, Derecho Económico, IURE, Editores, México, 2009.

MENDOZA MARTELL, Pablo E. y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo. Lecciones de Derecho Bancario, 3ª ed., Ed. Porrúa, México, 2007.

MUÑOZ FRAGA, Rafael. Derecho Económico, Ed. Porrúa, México, 2011.

MUÑOZ, Luis. Actualizado por CANALES PICHARDO, Víctor Manuel. Derecho Bancario, ed. Actualizada, Ed. Cárdenas, México, 2001.

RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, Joaquín. Derecho Mercantil Tomo I. 25º ed., Ed. Porrúa, México, 2001.

RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Derecho Bancario, Ed. Oxford University Press, 6ª reimpresión, México, 2010.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, 26ª ed., Ed. Porrúa, México 2006.

SOTO SOBREYRA Y SILVA, IGNACIO. Ley de Instituciones de Crédito,

Antecedentes y Comentarios, 9º ed., Ed. Porrúa, México 2003.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, 1808 – 2005, 24º ed., Ed. Porrúa, México 2005.

VARELA JUÁREZ, Carlos. Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano, 1ª ed., Ed. Trillas, México, 2003.

## 2.- LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley de Ingresos de la Federación

Ley de Instituciones de Crédito

Ley de Sociedades de Inversión

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ley de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica del Banco de México

Ley para regular las Agrupaciones Financieras

Ley de Protección al Ahorro Bancario

Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

Reglamento Interior del Banco de México

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Acuerdo de Adscripción de las Unidades Administrativas del banco de México

Normas en Materia de Contrataciones del banco de México

Normas para ejercitar y controlar el presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco de México

### 3.- INTERNET

[http://tododeiure.atspace.com/diccionarios/juridico\\_c09.htm](http://tododeiure.atspace.com/diccionarios/juridico_c09.htm)

[http://www.businesscol.com/productos/glosarios/economico/glosario\\_economia\\_r.html](http://www.businesscol.com/productos/glosarios/economico/glosario_economia_r.html)

<http://www.banxico.org.mx/aAcercaBanxico/FSacercaBanxico.html>

<http://www.banxico.org.mx/dDisposiciones/RegimenJuridico/AdquisyArrenda/Normasadquisiciones.pdf>

<http://www.banxico.org.mx/dDisposiciones/RegimenJuridico/ReglamentoInterior/ReglamentoInterior.html>

[http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec\\_id=10&com\\_id=0](http://www.cnbv.gob.mx/seccion.asp?sec_id=10&com_id=0)

[http://www.condusef.gob.mx/Marco/estatuto\\_org.jsp](http://www.condusef.gob.mx/Marco/estatuto_org.jsp)

<http://www.diputados.gob.mx>

[http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/leyes/l\\_ic.html](http://www.shcp.gob.mx/servs/normativ/leyes/l_ic.html)

<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>

<http://www.brettonwoodsproject.org/es/instituciones/bird/index.shtml>

<http://www.bancomundial.org/temas/resenas/cfi.htm>

<http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

[http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_Monetario\\_Internacional#El\\_sistema\\_de\\_Bretton\\_Woods](http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_Monetario_Internacional#El_sistema_de_Bretton_Woods)