



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. 26/85

7 de marzo de 1985.

C. COORDINADOR GENERAL DE LOS
SERVICIOS ESCOLARES DE LA U.N.A.M.,
P R E S E N T E .

El alumno JOSE FRANCISCO LUQUEÑO ORDOÑEZ pasante de la carrera de Licenciado en Derecho, estuvo inscrito en este Seminario a mi cargo elaborando la tesis titulada "EL NUEVO SISTEMA BANCARIO Y EL IMPACTO SOCIAL - GENERADO CON MOTIVO DE LA EXPROPIACION DE LA BANCA" que fue dirigida por el C.P. LIC. MARIO AYLUARDO SAUL.

Habiendo llegado a su fin el mencionado trabajo, el Sr. Luqueño Ordoñez, la presenta a mi consideración como director de este seminario y después de haberlo leído considero que reúne todos los requisitos que marca el Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado, por lo que tengo a bien autorizar que dicha monografía se IMPRIMA y sea presentada en el examen profesional correspondiente.

Sin otro particular le reitero las seguridades de mi más alta consideración.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. SALVADOR JOPEZ MATE



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE
SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA
CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

SLM'egr.



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 está 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.

EL NUEVO SISTEMA BANCARIO EN MEXICO Y EL IMPACTO SOCIOLOGICO GENERADO CON
MOTIVO DE LA EXPROPIACION DE LA BANCA.

I N D I C E :

Pág.

INTRODUCCION

CAPITULO I.

A) EL SISTEMA BANCARIO HASTA ANTES DEL 1º. de SEPTIEMBRE DE 1982.	1
B) LA BANCA CENTRAL.	2
1. Concepto de Banco Central.	3
2. El Banco de México, S. A.	8
3. Características.	13
4. Funciones que desempeñaba.	35
C) INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO	42
1. Características.	43
D) LA BANCA PRIVADA.	46
1. La actividad bancaria y crediticia es un servicio público.	49
2. Características.	51
E) SERVICIOS QUE PRESTABA.	55
- Depósito.	56
- Ahorro.	58
- Sociedades Financieras.	61
- Banca Hipotecaria	63
- La Banca de Capitalización.	65
- Departamento Fiduciario	67
- La Banca Múltiple	70

CAPITULO II

F) EXPROPIACION DE LA BANCA PRIVADA.	75
G) LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE EXPROPIACION	75
H) APLICACION PRACTICA DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE EXPROPIACION AL CASO CONCRETO DE LA BANCA PRIVADA.	93
1. Utilidad Pública	94
2. Bienes Expropiados	96
3. Indemnización.	99

CAPITULO III

I) NUEVAS REFORMAS A LA LEGISLACION BANCARIA EN MEXICO.	107
J) BASE O FUNDAMENTO DE LA PRERROGATIVA QUE GOZA -- EL ESTADO PARA SER EL UNICO FACULTADO PARA PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.	110

I N T R O D U C C I O N

El objeto de la presente tesis es la de realizar un análisis objetivo del nuevo sistema bancario en México, el cual ha surgido como resultado de la expropiación de la banca privada a partir del 10. de septiembre de 1982. Este estudio se presenta para la obtención del título de Licenciado en Derecho y fue realizado en el Seminario de Sociología de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México,

A través de la exposición, se podrán observar tres etapas fundamentales en que se divide este trabajo; la primera, que se refiere al estado del sistema bancario hasta antes de la expropiación de la banca privada, así veremos cuál era su situación jurídica, los tipos de instituciones crediticias que existían, y las funciones que desempeñaban; como un punto intermedio se presenta un análisis de lo -- que representa la expropiación de la banca privada, los bienes que comprenden esa declaración, así como sus bases jurídicas; y finalmente, lo que corresponde al nuevo sistema bancario, resultado de esa expropiación, así como lo es la creación de nuevas instituciones crediticias las cuales ocupan el lugar de la anterior banca privada, cambios estructurales que se presentan en todo el sistema fi

CAPITULO I

A. EL SISTEMA BANCARIO HASTA ANTES DEL 10. DE SEPTIEMBRE DE 1982

Como es de todos sabido, lo que fueran las instituciones privadas de banca y crédito, han pasado a ser propiedad - del Gobierno Federal, merced a un decreto expropiatorio - que se expidió el 10. de septiembre de 1982, y que fue pu blicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, pasando a constituir después de un proceso legisla tivo que más tarde veremos, lo que se ha dado en conocer como Sociedades Nacionales de Crédito.

Por tal motivo, para comprender lo que son ahora esas nue vas instituciones crediticias, es necesario saber cómo es taban constituidas las anteriores instituciones de crédi to privadas, por lo que procederemos a realizar un análi sis de su estructura jurídica y de su funcionamiento has ta antes del Decreto expropiatorio, se realizará además - lo propio respecto de las instituciones nacionales de cré dito, que aunque no fueron motivo de expropiación, se ha ce necesario su estudio para poder hacer después sobre -- una base sólida un análisis crítico sobre lo que es el ac tual sistema bancario y lo que fue anteriormente.

Debo hacer notar que, aunque este Decreto expropiatorio -

la materia bancaria no ha sido la excepción, lógicamente por las fuentes que representa, es decir, poder, no solamente económicamente hablando, ya que ese poder se extiende también a los demás órdenes como lo son el político y social.

Por tal motivo, la mayoría de los Estados del mundo han regulado dentro de sus sistemas jurídico lo que respecta a la actividad bancaria, estableciendo instrumentos de control, restringiendo y limitando esa actividad, subordinando a aquéllos que prestan ese servicio a un órgano de dirección que se conoce como LA BANCA CENTRAL, la cual entre una de sus características principales es la de ser el único banco encargado de la emisión de billetes y de operar como banco de reserva de todos aquéllos bancos que pertenecen a la iniciativa privada fundamentalmente y que presentan problemas de liquidez para cumplir con sus obligaciones.

1. Concepto de Banca Central.- Han establecido ya algunos autores que debido a la complejidad de las operaciones que realiza todo Banco Central, es muy difícil encerrar este concepto en una definición que sea plenamente satisfactoria, por lo que se acostumbra para hacerlo el referirse a sus distintas funciones, obteniendo así una idea más o menos clara de lo que es un Banco -

una política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco o lo que es más frecuente, podrá ser impuesta al banco por el Estado". ^{2/}

Hurtado M. afirma que el Banco Central en su contenido más genérico puede definirse como la institución que tiene por objeto el gobierno del crédito y de la moneda". ^{3/}

Pedro Gual V. al referirse a las actividades de los bancos de emisión (a los que debemos entender como Bancos Centrales), nos trata de establecer una idea genérica de su funcionamiento para determinar ese concepto. "En la política bancaria los bancos de emisión son algo más que un elemento destacado, pues constituyen el eje verdadero de los mismos; todo en aquel mecanismo gira alrededor de sus facultades y decisiones.

La liquidez de los institutos de crédito se apoya esencialmente en aquellas instituciones, con el redescuento de efectos pignoración de valores y apertura de crédito, ya que la liquidez de los otros bancos nunca es suficiente para hacer frente a los movimientos de pánico general, que se manifiesta en la brusca y masiva retirada de los depósitos.

^{2/} THANOS C.A., Definición de un Banco Central y sus diferencias prácticas, Artículo publicado en el suplemento del Boletín quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México. Marzo de 1959.

^{3/} HURTADO M. CRISTOBAL, Gobierno del Crédito y de la Moneda por los Bancos Centrales, Quito Ecuador. 1943, - pág. 114.

vés del monopolio cuando menos parcial de billetes, prestar servicios de banca en favor del Estado, administrar - las reservas monetarias de la nación y liquidar saldos de compensación entre bancos, etcétera.^{5/}

Frank Tamagna hace una definición más concreta diciendo - que los Bancos Centrales "son los órganos que tienen a su cargo la política monetaria y están íntimamente ligados -en su organización, funcionamiento e influencia- al sistema político y económico y a la estructura financiera vigente en las naciones respectivas".^{6/}

De acuerdo con las ideas expuestas por los anteriores tratadistas, en términos generales podremos concluir que son características fundamentales de todo Banco Central las - siguientes:

- a) Tener la facultad exclusiva de emisión de billetes y de la moneda.
- b) Controlar el crédito para evitar inflaciones y deflaciones.
- c) Administrar las reservas monetarias de la nación.
- d) Servir como banco de reserva para las demás ins-
tituciones de crédito.

^{5/} M.H. KOCK, La Banca Central, Fondo de Cultura Económica. -Traducción Española- México 1964, Pág. 22 y 23

^{6/} FRANK TAMAGNA, La Banca Central en América Latina - Centro de Estudios Latinoamericanos - México, 1963 pág. 1.

del 26 de octubre de 1915, que creó la Comisión Reguladora e Inspectorá de Instituciones de Crédito, así como los decretos del 15 de septiembre de 1916 y 14 de diciembre - del mismo año, sobre liquidación de los bancos de emisión que fue antecedente inmediato de la Comisión Monetaria - creada por decreto el mes de diciembre de 1916, y que figuró como un organismo público con diversas funciones de tipo monetario, vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación.

Este organismo se consideró el eje sobre el que giró oficialmente la política monetaria de los primeros gobiernos revolucionarios, la cual tuvo una existencia de ocho años, ya que fue reorganizada como sociedad anónima por decreto del 24 de diciembre de 1924, y se le atribuyeron funciones propias de un Banco Central, pues se señaló como objeto su actividad de regular la circulación monetaria, resolver sobre las acuñaciones de moneda, determinando las características de las piezas, comprar y vender los metales monetarios destinados para su acuñación, administrar el fondo regulador de la moneda creada por la Ley Monetaria de 1905 y en general realizar operaciones de banca.

El 25 de enero de 1917, se expidió un decreto que autorizaba al Ejecutivo a conseguir un empréstito por la cantidad de cien millones de pesos, para la fundación de un - único banco de emisión.

las funciones encomendadas se facilitó y extendió el crédito anteriormente dirigido a un pequeño número de privilegiados, reorganizando el sistema y dotándolo de acuerdo con la Constitución General de la República de medios adecuados para proveer al país de una moneda sana y potencialmente fuerte, gracias a la regulación monetaria.

Al promulgarse la ley monetaria del 25 de julio de 1931, se modificó también la ley constitutiva del Banco de México, S.A., ya que tuvo que coordinarse una con otra, estableciendo entre otras cosas un régimen transitorio de redescuento para ser aplicado a todos los bancos del país, medida que implicaba además el enlace de todos los recursos bancarios del país en una época que la depresión de los negocios era profunda y deseaba ya convertir al Banco de México, S.A., en el banco de bancos, y así convertirse también en prestamista de última instancia.

Este régimen de redescuento se aplicó a todos los bancos aunque no fueran instituciones asociadas, aplicándoseles una tasa de redescuento superior a un punto establecido para las instituciones asociadas, siempre que las primeras mantuvieran en el Banco de México, S.A., una cantidad equivalente al 50% de sus depósitos.

Otra medida fue la de restringir las operaciones directas con el público y con las instituciones no asociadas con el banco, no pudiendo celebrarse en lo futuro sino opera-

EL NUEVO SISTEMA BANCARIO EN MEXICO Y EL IMPACTO SOCIOLOGICO GENERADO CON
MOTIVO DE LA EXPROPIACION DE LA BANCA.

I N D I C E :

	Pág.
INTRODUCCION	
CAPITULO I.	
A) EL SISTEMA BANCARIO HASTA ANTES DEL 1º. de SEPTIEMBRE DE 1982.	1
B) LA BANCA CENTRAL.	2
1. Concepto de Banco Central.	3
2. El Banco de México, S. A..	8
3. Características.	13
4. Funciones que desempeñaba.	35
C) INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO	42
1. Características.	43
D) LA BANCA PRIVADA.	46
1. La actividad bancaria y crediticia es un servicio público.	49
2. Características.	51
E) SERVICIOS QUE PRESTABA.	55
- Depósito.	56
- Ahorro.	58
- Sociedades Financieras.	61
- Banca Hipotecaria	63
- La Banca de Capitalización.	65
- Departamento Fiduciario	67
- La Banca Múltiple	70
CAPITULO II	
F) EXPROPIACION DE LA BANCA PRIVADA.	75
G) LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE EXPROPIACION	75
H) APLICACION PRACTICA DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE EXPROPIACION AL CASO CONCRETO DE LA BANCA PRIVADA.	93
1. Utilidad Pública	94
2. Bienes Expropiados	96
3. Indemnización.	99
CAPITULO III	
I) NUEVAS REFORMAS A LA LEGISLACION BANCARIA EN MEXICO.	107
J) BASE O FUNDAMENTO DE LA PRERROGATIVA QUE GOZA EL ESTADO PARA SER EL UNICO FACULTADO PARA PRESTAR EL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.	110

	Pág.
- Constitucionalidad de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.	114
a) Corriente que sostiene la anticonstitucionalidad de la Ley	117
b) Corriente que sostiene la constitucionalidad de la Ley	119
K) EL BANCO DE MEXICO	122
L) LAS NUEVAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.	137
1) Naturaleza Jurídica	138
- ¿Son empresas de participación estatal mayoritaria?	142
- ¿Son organismos públicos descentralizados?	143
2) Características	149
M) LA REESTRUCTURACION DEL NUEVO SISTEMA BANCARIO	160
N) LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO FRENTE A LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO.	170
O) EL SISTEMA BANCARIO Y EL GOBIERNO FEDERAL.	172

CAPITULO IV

P) SITUACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS BANCOS NO EXPROPIADOS	183
---	-----

CAPITULO V

Q) ENAJENACION DE LOS ACTIVOS NO CREDITICIOS DE LA BANCA EXPROPIADA.	191
--	-----

CAPITULO VI

R) IMPACTO SOCIAL GENERADO CON MOTIVO DE LA EXPROPIACION DE LA BANCA.	199
---	-----

CONCLUSIONES	207
------------------------	-----

APENDICE	212
--------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	240
------------------------	-----

ABREVIATURAS UTILIZADAS.	245
----------------------------------	-----

I N T R O D U C C I O N

El objeto de la presente tesis es la de realizar un análisis objetivo del nuevo sistema bancario en México, el cual ha surgido como resultado de la expropiación de la banca privada a partir del 10. de septiembre de 1982. Este estudio se presenta para la obtención del título de Licenciado en Derecho y fue realizado en el Seminario de Sociología de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México,

A través de la exposición, se podrán observar tres etapas fundamentales en que se divide este trabajo; la primera, que se refiere al estado del sistema bancario hasta antes de la expropiación de la banca privada, así veremos cuál era su situación jurídica, los tipos de instituciones crediticias que existían, y las funciones que desempeñaban; como un punto intermedio se presenta un análisis de lo -- que representa la expropiación de la banca privada, los bienes que comprenden esa declaración, así como sus bases jurídicas; y finalmente, lo que corresponde al nuevo sistema bancario, resultado de esa expropiación, así como lo es la creación de nuevas instituciones crediticias las cuales ocupan el lugar de la anterior banca privada, cambios estructurales que se presentan en todo el sistema fi

nanciero, así como la situación jurídica de los bancos privados que no fueron expropiados. Se sabe ya de futuros -- cambios para fines de 1984. Serían motivo de otro estudio.

Este nuevo sistema bancario, resulta de una importancia para la vida económica, política y social de nuestro país. En respuesta a esa importancia se presenta en este trabajo la efectividad y legalidad de este nuevo sistema siendo en el primer caso, por cuanto hace a la rectoría que sobre la economía nacional se fortalece en forma definitiva en favor del Estado; y, en cuanto a la legalidad, se ha puesto en debate su constitucionalidad, desde el momento mismo en el que se llevó a cabo la expropiación de la banca privada hasta la reestructuración del nuevo sistema financiero.

CAPITULO I

A. EL SISTEMA BANCARIO HASTA ANTES DEL 10. DE SEPTIEMBRE DE 1982

Como es de todos sabido, lo que fueran las instituciones privadas de banca y crédito, han pasado a ser propiedad del Gobierno Federal, merced a un decreto expropiatorio que se expidió el 10. de septiembre de 1982, y que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en la misma fecha, pasando a constituir después de un proceso legislativo que más tarde veremos, lo que se ha dado en conocer como Sociedades Nacionales de Crédito.

Por tal motivo, para comprender lo que son ahora esas nuevas instituciones crediticias, es necesario saber cómo estaban constituidas las anteriores instituciones de crédito privadas, por lo que procederemos a realizar un análisis de su estructura jurídica y de su funcionamiento hasta antes del Decreto expropiatorio, se realizará además - lo propio respecto de las instituciones nacionales de crédito, que aunque no fueron motivo de expropiación, se hace necesario su estudio para poder hacer después sobre una base sólida un análisis crítico sobre lo que es el actual sistema bancario y lo que fue anteriormente.

Debo hacer notar que, aunque este Decreto expropiatorio -

fue publicado en el Diario Oficial los días 1o. y 2 de -
 septiembre de 1982, comenzó a regir a partir del primer -
 día en que fue publicado, ya que por disposición del mis-
 mo, se publicó nuevamente al día siguiente para el efecto
 de que se tuviera por notificados personalmente a los - -
 afectados por esa expropiación, cuando no pudiera llevar
 se a cabo esa notificación por ignorarse sus domicilios,
 de conformidad con lo estipulado en el artículo 4o. de la
 Ley de Expropiación.

B. LA BANCA CENTRAL

El Estado a través de su historia ha asumido variadas for-
 mas de intervencionismo en la actividad económica, la - -
 cual fue poco visible en épocas anteriores al presente si-
 glo, pero que han aumentado en las últimas décadas, y la
 razón de esto es muy clara, ya que las corrientes libera-
 les que pugnaban por la no intervención, están siendo pau-
 latinamente desplazadas por nuevas corrientes e ideologías
 de interés social, que como una gran fuerza tratan y se -
 están imponiendo frente al interés individual, procurando
 así el mayor beneficio posible en favor de las mayorías -
 sin importar inclusive que sean en perjuicio de lo que --
 fueran las minorías privilegiadas.

Esta intervención del Estado se ha reflejado en todas aque-
 llas áreas que significan riqueza, situación por la cual -

la materia bancaria no ha sido la excepción, lógicamente por las fuentes que representa, es decir, poder, no solamente económicamente hablando, ya que ese poder se extiende también a los demás órdenes como lo son el político y social.

Por tal motivo, la mayoría de los Estados del mundo han regulado dentro de sus sistemas jurídico lo que respecta a la actividad bancaria, estableciendo instrumentos de control, restringiendo y limitando esa actividad, subordinando a aquéllos que prestan ese servicio a un órgano de dirección que se conoce como LA BANCA CENTRAL, la cual entre una de sus características principales es la de ser el único banco encargado de la emisión de billetes y de operar como banco de reserva de todos aquéllos bancos que pertenecen a la iniciativa privada fundamentalmente y que presentan problemas de liquidez para cumplir con sus obligaciones.

1. Concepto de Banca Central.- Han establecido ya algunos autores que debido a la complejidad de las operaciones que realiza todo Banco Central, es muy difícil encerrar este concepto en una definición que sea plenamente satisfactoria, por lo que se acostumbra para hacerlo el referirse a sus distintas funciones, obteniendo así una idea más o menos clara de lo que es un Banco -

Central, aunque hay tratadistas que afirman que el seguir esta forma de definir implica correr siempre con inexactitudes, en virtud de que aunque estos bancos son muy similares en algunos aspectos, varían en los diferentes países, tomando en cuenta que sus actividades se hacen más complejas día con día.

Así tenemos al tratadista Vilaseca que nos dice que "la Banca Central ha llegado a ser una rama de la banca enteramente distinta a las demás, que se distingue por la especialidad de sus funciones; en la mayoría de los casos no trata directamente con el público, sino que actúa como reguladora de otros bancos y de la economía nacional, y generalmente monopoliza la emisión de billetes; realiza sus funciones más destacadas no en interés de una u otra persona particular, sino en beneficio de toda la nación, por lo que dichas funciones tienen un carácter preferentemente público. De ahí la importancia de que su actuación sobrepase a todas las demás ramas de la banca y constituya la cumbre del sistema monetario y bancario de cada país".^{1/}

C.A. Thanos define al Banco Central como "una institución bancaria que tiene por objeto controlar la cantidad y uso del dinero, en forma tal que facilite la aplicación de --

^{1/} VILASECA MACET JOSE MARIA, La Banca Central y el Estado. Barcelona España, 1947. Casa Editorial Bosch, pág 15.

una política monetaria determinada. Esta política podrá ser elaborada por el mismo banco o lo que es más frecuente, podrá ser impuesta al banco por el Estado". 2/

Hurtado M. afirma que el Banco Central en su contenido más genérico puede definirse como la institución que tiene por objeto el gobierno del crédito y de la moneda". 3/

Pedro Gual V. al referirse a las actividades de los bancos de emisión (a los que debemos entender como Bancos Centrales), nos trata de establecer una idea genérica de su funcionamiento para determinar ese concepto. "En la política bancaria los bancos de emisión son algo más que un elemento destacado, pues constituyen el eje verdadero de los mismos; todo en aquel mecanismo gira alrededor de sus facultades y decisiones.

La liquidez de los institutos de crédito se apoya esencialmente en aquellas instituciones, con el redescuento de efectos pignoración de valores y apertura de crédito, ya que la liquidez de los otros bancos nunca es suficiente para hacer frente a los movimientos de pánico general, que se manifiesta en la brusca y masiva retirada de los depósitos.

2/ THANOS C.A., Definición de un Banco Central y sus diferencias prácticas, Artículo publicado en el suplemento del Boletín quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México. Marzo de 1959.

3/ HURTADO M. CRISTOBAL, Gobierno del Crédito y de la Moneda por los Bancos Centrales, Quito Ecuador. 1943, - pág. 114.

Por otra parte, los bancos de emisión tienen grandes y precisas obligaciones con respecto al Estado y a la economía nacional, estas obligaciones aparecen en buena parte en las leyes fundacionales y reglamentadoras de tales bancos, pero de hecho sobrepasan con otras de índole moral o de conveniencia práctica que no están escritas en las leyes. De aquí que la política bancaria con respecto a los bancos de emisión se desenvuelvan en dos aspectos; uno el de las propias funciones que le son privativas; -- otro con relación con los demás bancos a los cuales ha de prestar ayuda, para lo cual han de estar suficientemente capacitados en ordenación y recursos. Ambos significan el mayor contacto del banco con el mercado para mantener su posición de órgano superior, que está sobre la economía; no fundado en los intereses y actividades directas de la misma, lo cual ha de permitirle intervenir sin correr mayores riesgos, pues tal es su función. Por esta especial situación se les denomina Bancos Centrales. ^{4/}

M.H. Kock considera también como otros autores al Banco Central como la cúspide del sistema monetario y bancario del país y que desempeña en la mejor medida posible y en beneficio del interés económico nacional, determinadas funciones como son regular la circulación monetaria a tra

^{4/} GUAL VILLALVI PEDRO, Política Monetaria Bancaria y Crediticia - los medios de abastecimiento financiero. Barcelona, Editorial Juventud, S.A., 1954, pág. 623.

vés del monopolio cuando menos parcial de billetes, prestar servicios de banca en favor del Estado, administrar las reservas monetarias de la nación y liquidar saldos de compensación entre bancos, etcétera.^{5/}

Frank Tamagna hace una definición más concreta diciendo que los Bancos Centrales "son los órganos que tienen a su cargo la política monetaria y están íntimamente ligados en su organización, funcionamiento e influencia al sistema político y económico y a la estructura financiera vigente en las naciones respectivas".^{6/}

De acuerdo con las ideas expuestas por los anteriores tratadistas, en términos generales podremos concluir que son características fundamentales de todo Banco Central las siguientes:

- a) Tener la facultad exclusiva de emisión de billetes y de la moneda.
- b) Controlar el crédito para evitar inflaciones y deflaciones.
- c) Administrar las reservas monetarias de la nación.
- d) Servir como banco de reserva para las demás instituciones de crédito.

^{5/} M.H. KOCK, La Banca Central, Fondo de Cultura Económica. -Traducción Española- México 1964, Pág. 22 y 23

^{6/} FRANK TAMAGNA, La Banca Central en América Latina - Centro de Estudios Latinoamericanos - México, 1963 pág. 1.

- e) Servir como cámara de compensación para las demás instituciones de crédito, etcétera.

2. El Banco de México, S.A. ^{7/}

Como es sabido, dentro de nuestro régimen jurídico el Banco de México, S.A., se estructuraba y organizaba dentro de lo que se conoce como Banco Central, cumpliendo así -- las funciones que como tal se le habían conferido, habiendo pasado a ser de esta forma la Institución Nacional de Crédito más representativa de nuestro país.

Para comprender realmente lo que era en sí, a continuación haremos una breve reseña de su creación:

Algunos autores remontan sus antecedentes hasta la época colonial con la acuñación de la moneda, pero que en virtud de que inclusive en el siglo pasado numerosos bancos privados emitieron billetes, resulta dudoso que sea un antecedente directo del Banco de México, S.A., como una institución central. ^{8/}

Como uno de los antecedentes más directos se puede afirmar que fue el decreto sobre la circulación fiduciaria de los bancos de emisión del 29 de septiembre de 1915, la circular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP),

^{7/} A partir del decreto expropiatorio fue modificada su denominación por la de Banco de México.

^{8/} ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, Editorial Porrúa, S.A., México, 1983. Pág. 59.

del 26 de octubre de 1915, que creó la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, así como los decretos del 15 de septiembre de 1916 y 14 de diciembre - del mismo año, sobre liquidación de los bancos de emisión que fue antecedente inmediato de la Comisión Monetaria - creada por decreto el mes de diciembre de 1916, y que figuró como un organismo público con diversas funciones de tipo monetario, vigilancia y control del antiguo sistema bancario en liquidación.

Este organismo se consideró el eje sobre el que giró oficialmente la política monetaria de los primeros gobiernos revolucionarios, la cual tuvo una existencia de ocho años, ya que fue reorganizada como sociedad anónima por decreto del 24 de diciembre de 1924, y se le atribuyeron funciones propias de un Banco Central, pues se señaló como objeto su actividad de regular la circulación monetaria, resolver sobre las acuñaciones de moneda, determinando las características de las piezas, comprar y vender los metales monetarios destinados para su acuñación, administrar el fondo regulador de la moneda creada por la Ley Monetaria de 1905 y en general realizar operaciones de banca.

El 25 de enero de 1917, se expidió un decreto que autorizaba al Ejecutivo a conseguir un empréstito por la cantidad de cien millones de pesos, para la fundación de un - único banco de emisión.

Por la necesidad de establecer un control sobre la política monetaria y crediticia y con el propósito de unificar la emisión de billetes que en aquella época era muy pródiga, puesto que en cada Estado se emitían, se estableció expresamente en la Constitución de 1917 que sería el Banco de México quien tendría la facultad exclusiva de emitir billetes.

Hubo algunas iniciativas entre los años de 1917 y 1923 -- que no llegaron a convertirse en ley para la creación del Banco de México, y en tanto se fundara, la Comisión Monetaria, S.A., se encargó del servicio de la deuda pública, de la tesorería de gobierno y fungió como agente financiero del gobierno mexicano en el extranjero. ^{9/}

No fue sino hasta el mes de agosto de 1925, cuando se promulgó la ley que crea al Banco de México, S.A., el cual -- tomando en cuenta las condiciones del país en esa época, -- su política se encaminó durante los primeros siete años a la reestructuración del sistema bancario nacional y a continuar con el crédito externo interrumpido por la Revolución.

El establecimiento de un sólo banco de emisión fue un -- punto sobresaliente en la reforma bancaria, ya que por --

^{9/} Véase ACOSTA ROMERO MIGUEL, ob. cit. pág. 60 y a M.H. KOCK. ob. cit. pág. 369.

las funciones encomendadas se facilitó y extendió el crédito anteriormente dirigido a un pequeño número de privilegiados, reorganizando el sistema y dotándolo de acuerdo con la Constitución General de la República de medios adecuados para proveer al país de una moneda sana y potencialmente fuerte, gracias a la regulación monetaria.

Al promulgarse la ley monetaria del 25 de julio de 1931, se modificó también la ley constitutiva del Banco de México, S.A., ya que tuvo que coordinarse una con otra, estableciendo entre otras cosas un régimen transitorio de redescuento para ser aplicado a todos los bancos del país, medida que implicaba además el enlace de todos los recursos bancarios del país en una época que la depresión de los negocios era profunda y deseaba ya convertir al Banco de México, S.A., en el banco de bancos, y así convertirse también en prestamista de última instancia.

Este régimen de redescuento se aplicó a todos los bancos aunque no fueran instituciones asociadas, aplicándoseles una tasa de redescuento superior a un punto establecido para las instituciones asociadas, siempre que las primeras mantuvieran en el Banco de México, S.A., una cantidad equivalente al 50% de sus depósitos.

Otra medida fue la de restringir las operaciones directas con el público y con las instituciones no asociadas con el banco, no pudiendo celebrarse en lo futuro sino opera-

ciones prendarias, excepto aquéllas operaciones que fueron consecuencia de aquéllas celebradas con anterioridad, y en el régimen transitorio de redescuento a que se hace referencia anteriormente.

Por Decreto del 12 de agosto de 1932, se reformó la Ley del Banco de México, S.A., siguiendo ésta los lineamientos de la de 1931, pues al suprimirse definitivamente las operaciones directas de depósito, préstamo y descuento -- con el público, ya no hubo problema de obligar a los bancos de depósito a asociarse con el Banco de México, quien entonces surgió como eje del sistema bancario, depositario y guardián de las reservas de los bancos asociados, -- como cámara de compensaciones, como prestamista de última instancia. 10/

Posteriormente la ley del 28 de agosto de 1936 consumó -- las anteriores reformas y las reglamentó detalladamente, y más tarde por Decretos de 1938 y 1939 se tuvo como objeto crear un organismo que actuara con mayor flexibilidad y que dentro de las mejores técnicas entendiera los problemas monetarios del país.

El 31 de mayo de 1941 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Banco de México, S.A., la cual se reformó por Decretos del 5 de enero de 1982 y el último Decreto de fecha

29 de noviembre de ese mismo año, modificándose sustancialmente esta Ley Orgánica con motivo de la reciente expropiación de la banca privada.

Debo advertir que en virtud de que en este capítulo se hace un análisis del Banco de México, S.A., como Banca Central existente hasta antes de la expropiación de la banca privada, las veces en la que se cite a la Ley Orgánica -- del Banco de México en este primer capítulo, se deberá entender a la vigente hasta antes de las reformas del 29 de noviembre de 1982.

3. Características del Banco de México, S.A.

Naturaleza Jurídica.- El problema de la naturaleza jurídica que tenía esta institución, así como la de las demás Instituciones Nacionales de Crédito,^{11/} no ha tenido hasta la fecha una solución que sea unánimemente aceptada, ya que los diferentes tratadistas e inclusive la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incurriendo a veces en contradicciones, han establecido diversos criterios.

11/ El Banco de México, S.A., era una Institución Nacional de Crédito, de conformidad con el artículo 2° de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, puesto que cubría los requisitos que se determinan para estas instituciones y que son, el que el Gobierno Federal participe en su capital social, o que éste se reserve el derecho de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, o que se reserve el derecho de vetar las resoluciones tomadas por ese Consejo.

La discusión fundamental en cuanto a este tema giraba alrededor de establecer si se trataba de un organismo público descentralizado, o si por el contrario, se trataba de una empresa de participación estatal mayoritaria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - - (LOAPF), establece en el artículo 1°. párrafo tercero que: "La presente Ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal"..... "Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

Posteriormente, confirmando este párrafo, el artículo 3° establece: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I. Organismos descentralizados,
- II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y,
- III. Fideicomisos".

De los artículos anteriores se desprende -dicen algunos tratadistas-, una confusión, pues de la simple lectura de estos preceptos, tal parece que se pretendió establecer una diferencia entre las llamadas empresas de participación estatal y las instituciones nacionales de crédito, así como de las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, e instituciones nacionales de seguros y fianzas, ya que en principio, aún cuando el artículo 3° contempla a todos estos organismos en una sola fracción, no establece expresamente si todos ellos pertenecen a las empresas de participación estatal.

No obstante lo anterior, esta confusión se acentúa aún más por una distinción que hace en forma tácita la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (LCGFODEPE), pues establece en su artículo 1° que: "Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal en los términos de este capítulo los organismos -- descentralizados y empresas de participación estatal, -- con excepción de:

- I. Las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas..."

Esta excepción hace pensar que por alguna razón las instituciones nacionales de crédito (incluyendo dentro de -

ellas al Banco de México, S.A.), pudiera ser diferente a las empresas de participación estatal, y aún de los organismos descentralizados.

Por otra parte, el artículo 45 de la LOAPF establece que: "Dentro de la administración pública paraestatal serán - considerados como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso, por el Ejecutivo Federal, a través de un - decreto, con personalidad jurídica propia y patrimonio - propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".

En efecto, los organismos descentralizados conforme a este artículo pueden ser creados por una ley que para ello expida el Poder Legislativo, o en su caso por el Ejecutivo Federal a través de un decreto, debiéndosele asignar en ambos casos una personalidad jurídica y patrimonio -- propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten, como es en la especie la sociedad anónima. Por tal motivo, a la luz de este precepto, el Banco de - México, S.A., encuadraría perfectamente como un organismo descentralizado, toda vez que fue creado por Ley del 25 de agosto de 1925, tiene personalidad jurídica propia y patrimonio propio, compuesto por el capital social que posee el banco como sociedad anónima, suscrito por el Go - bierno Federal y los particulares.

Asimismo, el artículo 2° de la LCGFODEPE establece que: "Para los fines de este capítulo, son organismos descentralizados las personas morales creadas por Ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, - cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes del Gobierno Federal o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que - le aporte u otorgue el Gobierno Federal o con - el rendimiento de un impuesto específico;
- II. Que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de - bienes o recursos propiedad de la nación, la - investigación científica y tecnológica, o la - obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia social o seguridad social..."

Conforme a este precepto, se puede considerar que el Banco de México, S.A., encuadra perfectamente como un organismo descentralizado, en virtud de que su patrimonio se constituya en su mayoría con fondos del Gobierno Federal, por haber sido éste el suscriptor del 51% de las acciones que formaban parte de su capital social, las cuales formaban una serie especial denominada de tipo "A", además co-

mo lo veremos más adelante, su objeto era la prestación de un servicio público como lo es el servicio de banca y crédito; y de que este banco fue creado con una ley como ya se ha hecho mención.

En relación con las empresas de participación estatal, señala el artículo 3° de la LCGFODEPE que: "Para fines de este capítulo se consideran empresas de participación estatal aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- I. Que el Gobierno Federal aporte o sea el propietario del 50% o más del capital social o de las acciones de la empresa.
- II. Que en la constitución de su capital se hagan - figurar acciones de serie especial y que sólo - podrán ser suscritas por el Gobierno Federal, y,
- III. Que al Gobierno Federal le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u organización equivalente a asignar al presidente o director, o al gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea de la junta directiva o equivalente..."

Comentando el artículo anterior, se determina que en el capital social del Banco de México, S.A., el Gobierno -

Federal era el propietario del 51%, constituido por una serie especial denominada acciones tipo "A", la cual exclusivamente podía ser suscrita por el Gobierno Federal, y que de igual forma le correspondía a éste nombrar la mayoría del consejo de administración y además vetar los acuerdos de la asamblea general.

En resumen, haciendo un análisis de los requisitos que establece la ley, se podría afirmar que la institución nacional de crédito denominada Banco de México, S.A., encuadraba válidamente como una empresa de participación estatal.

Como se ha podido observar, de conformidad a la LOAPF y la LCGFODEPE, no se ha establecido aún un criterio que en forma concreta determine cuándo se debe considerar a un organismo como descentralizado o como empresa de participación estatal, por tal motivo, se han sustentado diferencias en criterios tratando de establecer la naturaleza jurídica que tenía el Banco de México, S.A., así tenemos al tratadista mexicano, Doctor Andrés Serra Rojas que establece que las instituciones nacionales de crédito son organismos descentralizados, que realizan algunos aspectos del ejercicio habitual de la banca y el crédito, y las finalidades públicas que el Estado les asigna bajo la forma de una sociedad mercantil, principalmente la sociedad anónima, y además establece órganos como el Banco de

México que tienen un fuerte apoyo constitucional y son creados por una ley federal, por tanto no debe vacilarse en afirmar que son instituciones descentralizadas que -- realizan un servicio público. 12/

Otro tratadista mexicano, el doctor Miguel Acosta Romero nos dice a propósito de las instituciones nacionales de crédito lo siguiente: "Sin embargo, se se analiza la estructura jurídica de tales instituciones u organismos nacionales, encontraremos que todas son sociedades anónimas en la que el Estado es socio mayoritario o interviene directamente en la administración de la misma, de donde se encuentra cual puede ser la base para establecer la diferencia, ya que no existe, y desde ese punto de -- vista genérico esas instituciones nacionales son empresas de participación estatal...." 13/

En mi opinión, considero que aunque existía confusión conforme a lo que hemos visto, para determinar su naturaleza jurídica, me inclino a la corriente que determinaba que era una empresa de participación estatal mayoritaria, toda vez que este banco se constituyó conforme a las leyes en una sociedad mercantil en la cual concurren tanto el Estado como los particulares para la integración de su

12/ Véase SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Porrúa, S.A., México 1981. pág. 685 a 694.

13/ ACOSTA ROMERO MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983, - pág. 257 y 258.

capital social, suscribiendo el Estado en este caso el 51% de la participación. Esta participación hace que la naturaleza jurídica del Banco de México, S.A., fuera una empresa de participación estatal mayoritaria, ya que aquélla participación es característica esencial de estos organismos.

Por otra parte, al analizar los artículos 2° y 3° de la LCGFODEPE, aparece que efectivamente pudiera haber existido confusión, pues de estos preceptos se desprende que el Banco de México, S.A., poseía las características propias de un organismo descentralizado, así como las de una empresa de participación estatal mayoritaria, pero también es de explorado derecho que la característica esencial de la descentralización es la existencia de una personalidad jurídica y un patrimonio propios, y que el otorgamiento de esa personalidad y patrimonio pueda obedecer a los siguientes motivos:

- a) El dar a un organismo determinado una autonomía técnica, y,
- b) Concederle una verdadera autonomía orgánica.

La autonomía técnica consistirá en que los órganos administrativos no estén sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que en un principio son aplicables a todos los organismos descentralizados del Esta-

do, o bien, una autonomía orgánica para establecer una flexibilidad y facilidad en la gestión que se encarga a un órgano determinado, desligándolo sustancialmente a -- los vínculos de jerarquía respecto a los órganos superiores de la administración central, debo aclarar que esa desvinculación no podrá ser total o tajante, ya que se podría correr el riesgo de incurrir en contradicciones en la administración pública, esto es que el organismo central solamente deberá establecer los principios rectores y el fin de este organismo debe seguir de acuerdo -- con la ley o decreto que le dio origen, en consecuencia deberá actuar en su propio nombre y por cuenta del patrimonio que el propio Estado le ha otorgado, debiendo éste respetar la esfera de autonomía que su propia voluntad soberana le ha otorgado a aquél organismo, en cuanto a la autonomía técnica, considero que en este caso sí se presentaba, por las funciones que este banco tenía, pero en cuanto a la autonomía orgánica, no se presentaba plenamente.

En efecto, el Banco de México, S.A., poseía los siguientes elementos:

- a) Personalidad jurídica,
- b) Patrimonio,
- c) Régimen jurídico adecuado (público),
- d) Realizaba servicios técnicos de carácter pú-

blico;

- e) Mantenia un régimen un tanto desligado a la acción del Estado, aunque por su importancia no podía pasar inadvertido, y,
- f) Aun cuando no se pudiera hablar de una verdadera autonomía orgánica, el Estado sólo se reservaba determinadas facultades para el ejercicio del poder de vigilancia y control de ese organismo.

De lo establecido en el párrafo anterior, por sus funciones y cierta autonomía técnica de que gozaba, quizá pudiera haber sido considerado el Banco de México, S.A., como un organismo descentralizado, pero por sus características de constitución se desprende que se trataba de una típica empresa de participación estatal mayoritaria.

Por tal motivo, considero que se estableció en forma expresa en el artículo 46 de la LOAPF, que las instituciones nacionales de crédito (comprendiendo dentro de éstas al Banco de México, S.A.), fueran consideradas empresas de participación estatal mayoritaria.

Régimen Jurídico al que pertenecía el Banco de México, S.A.- En relación también con la naturaleza jurídica que tenía, una cuestión que se planteaba frecuentemente era determinar el régimen jurídico al que pertenecía, esto es determinar si las normas que la regulaban recaen dentro -

de lo que se conoce como derecho público o bien dentro -- del derecho privado.

En este sentido cabe advertir como lo han hecho ya diversos tratadistas, que el derecho es uno sólo, es decir, -- que se debe tener presente al derecho como un todo, pero que por razones técnicas y pedagógicas se ha dividido en ramas, en razón de su objeto.

Cabe señalar que en torno a este problema resultaría en vano buscar una definición inequívoca de los conceptos de derecho público y derecho privado, por lo que seguiremos la teoría más socorrida por los tratadistas, la cual se deriva de la distinción entre los sujetos que se presentan en las diversas relaciones jurídicas existentes, esta teoría tradicional llama "derecho privado" a las normas que establecen derechos y obligaciones entre los particulares, y "derecho público" a las que establecen derechos y obligaciones para el Estado y derechos y obligaciones entre el Estado y los particulares.

a) Especificaciones de Derecho Privado

El maestro Acosta Romero en su obra de la Banca Múltiple, al citar al tratadista Villoro Torazo M. nos comenta acertadamente que el derecho privado no es "privado" por su origen último, ni por la fundamentación legal en que descansa; es privado por que deja un amplio margen de aplica

ción, es decir, una autonomía a los particulares para -
crear derecho. 14/

En razón a la autonomía de que se habla en esta relación de derecho privado, la voluntad de las partes es la ley-suprema, con la cual se tiene la posibilidad de crear no solo la existencia de una nueva relación jurídica, sino también los limitantes de la misma; asimismo, las partes de esa relación pueden inclusive hacer renuncia expresa de alguno de los derechos que la ley común les confiere siempre y cuando esa renuncia no afecte directamente el interés público; o cuando la renuncia no perjudique derechos de terceros. 15/

Por otra parte, pudiera considerarse que las normas que regulan la banca central pertenecían al derecho privado, y dentro de éste al derecho mercantil, toda vez que el - Banco de México estaba constituido como sociedad anónima y por tanto regulada por la Ley General de Sociedades -- Mercantiles (LGSM), y por ese hecho puede ser considerado como comerciante de conformidad con lo establecido en la ley a que se hace referencia. 16/

14/ ACOSTA ROMERO MIGUEL. La Banca Múltiple, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág. 124.

15/ Art. 6° del Código Civil (C.C.)

16/ Art. 3° Fracción II del Código de Comercio (C.Co.)

Además de considerarse como actos de comercio todas aquellas operaciones que ese banco realice. 17/

b) Especificaciones de Derecho Público

Será derecho público aquel que regule las relaciones jurídicas en las cuales el Estado integre una de las partes, ésta intervención se puede presentar en forma directa o indirecta, a través de los organismos que forman la administración pública paraestatal.

Existe un postulado teórico que determina que no todas las relaciones jurídicas en las cuales interviene el Estado son de derecho público, ya que es factor decisivo que éste intervenga en esa relación jurídica, investido de su poder de imperio, es decir, que puede haber relaciones jurídicas en las que el Estado pueda comparecer como un simple particular, por ejemplo, en los contratos de arrendamiento, en este caso el Estado podrá aparecer como arrendador y el particular como arrendatario o viceversa, y las disposiciones jurídicas aplicables en este caso serán siempre las del derecho común, ya que en éstos casos el Estado aparece sin su carácter de soberano, en consecuencia, para que se determine si esa relación pertenece al derecho público o al privado, dependerá sustancialmente del carácter con el cual intervenga el Esta

17/ Art. 75 Fracción XIV, XVII y XXI del C.Co.

do, ésto es, investido de su poder de imperio o soberano, o por el contrario como un simple particular.

En virtud de las características que poseía el Banco de México, S.A., como institución central podemos afirmar:

- b.1 Que la relación jurídica existente entre el banco central y el Gobierno Federal era esencialmente en forma directa, aunque eventualmente pudiera haber relaciones entre el banco central y los particulares para los efectos de depósitos en moneda extranjera. 18/

En el caso que nos ocupa, existía una relación entre una empresa que formaba parte de la administración pública paraestatal y el Gobierno Federal, y en su caso, una empresa de participación estatal con un particular, por lo que cabe decir que en esta relación jurídica, en forma directa o indirecta se encuentra siempre presente por una parte el Estado en forma directa y por otra parte el mismo Estado representado en forma indirecta por la banca central (empresa que forma parte de la administración paraestatal), aunque eventualmente pudiera haber surgido una relación indirecta del Estado por conducto de ese banco central con un particular.

18/ Art. 24 de la Ley Orgánica del Banco de México (LOBM), vigente hasta antes de las reformas de noviembre de 1982.

- b.2 En este caso nunca operará la voluntad de las partes como ley suprema, ya que en esta relación existe sólo una voluntad, la del Estado, toda vez que el Estado es el único facultado para imponer las normas en materia bancaria a través de una ley, y es por conducto de éste por el que se dirige la política monetaria, bancaria y crediticia.
- b.3 Aún cuando ha quedado señalado que la LGSM era aplicable al Banco de México por estar constituido como sociedad anónima, no implica por ese sólo hecho que recaiga dentro de lo que se conoce como derecho privado, y la razón de ello es muy sencilla, ya que se ha constituido de esa forma por razones de operatividad, puesto que así se tenía un mejor control tanto de los capitales, funciones orgánicas, como también de la administración, razones que se simplificaban como de mayor eficacia; no obstante, en estricto derecho, esto no implicaba que conforme a la Ley, el Banco de México, S.A., dejara de ser un comerciante, pero hay que tomar en cuenta que el Estado invariablemente al cumplir con sus funciones satisfaciendo necesidades colectivas, muchas veces realiza transacciones que pudieran -

hacerlo considerar como un comerciante, como lo es el caso de CONASUPO, ya que aún cuando no -- persigue fines lucrativos, si realiza actos de comercio, aunque no sea ésta su actividad ordinaria, el factor radica en que el Estado en uso de su facultad soberana, crea esos organismos - paraestatales, para que se cumplan a través de ellos sus funciones, quedando el Estado involucrado de alguna manera en la relación jurídica que se origina en una forma directa o indirecta.

- b.4 Si bien es cierto que en alguna medida se le -- aplicaban leyes consideradas de derecho privado como son la LGSM, C.Co., C.C., etcétera, en este caso también tenían aplicación leyes que son de mayor jerarquía como la Constitución General de la República, LOAPF, LCGFODEPE, LOBM, etc.

Por todas estas razones considero que las normas que regían al Banco de México, S.A., pertenecían a lo que se conoce como derecho público.

- c) Tipos de Acciones Emitidas por el Banco de México, S.A.

La Legislación Mexicana estableció que para poder realizar actividades de banca y crédito, entre otras cosas el organismo o empresa que prestara esos servicios debería

constituirse como sociedad anónima; esta regla no solamente regía a las empresas privadas que obtubieron concesión para prestar esos servicios, sino que también se estableció el criterio que las instituciones nacionales de crédito deberfan cumplir con ese requisito.

La razón que dieron los legisladores como ya se ha dicho fue por razones de eficaz operatividad, aunque también se habló de que era en razón de conciliar el interés público con el interés privado.

Así tenemos que el Banco de México, S.A., al haberse constituido como sociedad anónima, también estaba sujeto a -- las normas que fija para esas sociedades la LGSM, conforme a la cual se establece que serán sociedades anónimas -- aquéllas que existen bajo una denominación y se componen exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones. 19/

Conforme a este precepto se desprenden dos elementos fundamentales que son la obligación exclusiva y limitada de los socios al pago de sus acciones y la formación del capital social a través de las mismas.

En consecuencia la LOBM, respondiendo a su naturaleza jurídica de empresa de participación estatal emitió para la

19/ Art. 87 de la LGSM.

constitución de su capital social dos tipos de acciones:

- I. Acciones de Serie "A", y
- II. Acciones de Serie "B"

El artículo cuarto de esa ley establecía que el capital social del banco, estaría representado por acciones nominativas cuyo valor nominal sería de cien pesos, y las acciones se dividirían en dos series: Serie "A" que representaría en todo tiempo el 51% del capital del banco y -- que podría ser suscrito exclusivamente por el Gobierno Federal, y la Serie "B", que sería suscrita por instituciones de crédito conforme a los artículos 6° y 7° de esa Ley.

I. Acciones de la Serie "A"

Como ha quedado anotado anteriormente, las acciones Serie "A" representaron en todo tiempo el -- 51% del capital social del banco y sólo podía -- ser suscrita por el Gobierno Federal. 20/

Estas acciones eran intransmisibles, es decir, únicamente podían ser titulares de ellas el Gobierno Federal y en ningún caso podría cambiarse su naturaleza y derechos que éstas conferían, es decir, no podían ser motivo de transacciones ni desvirtuarse los derechos que éstas conferían a sus titulares.

20/ Art. 4° de la LOBM vigente antes de las reformas de noviembre de 1982.

En virtud de que las acciones Serie "A" constituían siempre el 51% del capital social, tenían mayores derechos para nombrar al consejo de administración, en las decisiones que ésta tomaba, etcétera, lo que se traducía en un control absoluto de la sociedad, así tenemos que de las nueve personas que constituían el consejo de administración, cinco eran nombrados por los titulares de las acciones de la Serie "A". 21/

El Gobierno del banco estaba a cargo de un director general, quien era nombrado por el consejo de administración, esto es, nombrado materialmente por el Gobierno Federal, ya que era éste quien era titular de las acciones Serie "A", y consecuentemente quien nombraba a la mayoría del consejo.

En resumen señalaremos que eran características de las acciones Serie "A" las siguientes:

- a.1 Representaban en todo tiempo el 51% del capital social.
- a.2 Únicamente podían ser suscritas por el Gobierno Federal.

- a.3 Eran intransmisibles y no podía ser alterada su naturaleza y derechos que representaban.
- a.4 Por representar la mayoría del capital, el Estado tenía en todo tiempo el control absoluto de la sociedad, ya que nombraba a la mayoría de -- los consejeros de administración, y en consecuencia al director general del banco.

II. Acciones de la Serie "B"

Las acciones de la Serie "B" representaban el 49% del capital social, y estaban obligadas a suscribirlas aquellas instituciones de crédito privadas que conforme al Artículo 2º de la LGICOA habían obtenido concesión del Gobierno Federal para prestar ese servicio de banca y crédito. 22/

Esta obligación no era aplicable a las instituciones nacionales de crédito, ya que esta razón obedece a que el Estado a través del Banco de México, S.A., quería establecer un control de la política bancaria a través del control sobre los bancos privados, control a que ya estaban -

sujetas las instituciones nacionales de crédito, por ser el Estado su socio mayoritario. Las acciones a que se obligaban a suscribir esas instituciones de crédito privadas correspondían a las de la serie "B" en la proporción que el Banco de México, S.A., fijaba por medio de las reglas que para ese efecto emitía.

Las acciones de la Serie "B" solamente podían ser transferidas o darse en garantía cuando el Banco de México, S.A., así lo autorizara, y en caso contrario, por no otorgar ese consentimiento, el banco se obligaba a comprarlas a su valor nominal. 23/

Las acciones Serie "B" daban derecho para nombrar a cuatro consejeros de los nueve que integraban el consejo de administración, cualquiera que fuera el número de acciones suscritas, en la inteligencia de que cada minoría que representara cuando menos el 15% del capital exhibido, tendría derecho para nombrar a un consejero. 24/

23/ Art. 5° de la LOBM vigente hasta noviembre de 1982.

24/ Idem

La vigilancia de la sociedad era conferida a un comisario nombrado por los accionistas de la Serie "B". 25/

4. Funciones que Desempeñaba el Banco de México, S.A.

El Banco de México, S.A. en su calidad de Banco Central - tenía a su cargo diversas funciones fundamentalmente de - carácter económico, cuya trascendencia incidía a los inte - reses de la Nación.

El Banco Central es un instrumento con el que cuenta el - Estado para hacer frente a las crisis económicas naciona - les, como son las inflaciones o las deflaciones, así como para controlar el servicio de banca y crédito, situacio - nes que le son factibles de enfrentar gracias a las facul - tades o funciones que el propio Estado le ha conferido, - de tal suerte que el Banco de México, S.A., como Banco - Central le fueron asignadas las siguientes funciones:

- a) Regular la emisión y circulación de la moneda y cambios sobre el exterior.
- b) Operar como banco de reserva con las institucio - nes a él asociadas y fungir respecto a éstas co - mo cámara de compensaciones.

- c) Constituir y manejar a las reservas que se requieran para los objetos antes expresados.
- d) Revisar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria en cuanto afecten a los fines indicados.
- e) Actuar como agente financiero del Gobierno Federal en las operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse de los servicios de tesorería del propio gobierno.
- f) Participar en representación del Gobierno Federal y con la garantía del mismo, en el Fondo Monetario Internacional de Reconstrucción y Fomento, así como operar con esos organismos.

- **Función de Banca de Emisión.**- Con fundamento en el artículo 28 Constitucional y de conformidad también con su propia ley orgánica, el Banco de México, S.A., tenía el monopolio de emisión de billetes y de la acuñación de la moneda.

En efecto, los billetes que emitió el Banco de México, S.A., tendrán curso legal en toda la República y por el importe que se expresa en

ellos, y sin limitación alguna 26/ respecto de la cuantía del pago 27/, por lo tanto, los billetes como las monedas que ordenó acuñar esta Institución, tendrán siempre la característica fundamental del poder liberatorio respecto de las deudas que con ellas se quieran pagar. 28/

El Banco de México, S.A., podrá ordenar la emisión de billetes y acuñación de monedas, siempre que el Estado otorgara su consentimiento, de conformidad con el derecho de veto que la ley le otorga y que ejercita por conducto de la SHCP, por lo que en todo tiempo el Estado responderá del valor de los billetes y monedas que el banco puso en circulación, para lo cual se garantizará por medio de una reserva sufi--

26/ El Artículo 28 Constitucional ha sido también reformado el 16 de noviembre de 1982, así como la Ley Orgánica del Banco de México, S.A., pero las facultades de emisión quedaron en manos del organismo que surgió con base a esas reformas, es decir, del Banco de México, organismo descentralizado, previéndose en estas reformas, concretamente en el artículo segundo y tercero transitorio del Decreto del 29 de noviembre de 1982, por el cual se transformó la Banca Central sociedad mercantil en organismo descentralizado, que continuarán teniendo validez los billetes emitidos por aquél, ya que en este caso, independientemente de que el actual Banco Central se subroga a los derechos y obligaciones del anterior, la Nación sigue garantizando su poder liberatorio, Artículos 11, 12 y 13 de la LOBM.

27/ Artículo 11 de la LOBM vigente hasta noviembre de 1982.

28/ Art. 15 párrafo tercero de la LOBM vigente hasta noviembre de 1982.

ciente de oro, divisas o cambio extranjero, - así como los derechos de giro del Fondo Monetario Internacional.

- Operaba como Banco de Reserva.- El Banco de México, S.A., fungió como banco dereserva de las instituciones de crédito a él asociadas, y operaba respecto de ellas como cámara de compensación, ésto es que el Banco podía acudir en auxilio de aquellas instituciones que presentaban problemas de liquidez originada generalmente -- por retiros masivos de capital por cuenta de los ahorradores, por psicosis de pánico o desconfianza hacia los administradores públicos; interviniendo en este caso la Banca Central como prestamista de última instancia.

De igual manera tenía facultad de ajustar los créditos y deudas recíprocas existentes entre las instituciones a él asociadas, simplificando esas operaciones extinguiendo los créditos existentes entre ellos hasta el importe de la menor.

- Constituyó y Manejaba las Reservas que se requerían para cumplir las funciones antes mencionadas.- El Banco de México, S.A., al emitir determinada cantidad de billetes o monedas,

no lo hacía en forma arbitraria, sino que tenía que seguir determinados lineamientos, ya que en todo momento por cada peso que se emitía debería existir una reserva para sostener su valor, de tal suerte que así se evitasen sobrevaluaciones y como consecuencia evitar devaluaciones por la inflación que de esa forma se genera.

Las reservas que constituye el Banco Central, puede constituirse con metales preciosos como lo son el oro y la plata, con divisas extranjeras y derechos especiales de giro, pero esta reserva nunca será menor al 25% de la cantidad a que asciendan los billetes puestos en circulación y las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo de esta Institución. 29/

Otra forma con la cual el Banco de México, S.A., se hacía de reservas para cumplir con sus finalidades, era a través de la realización de operaciones de redescuento y la imposición del encaje legal.

El redescuento es una operación bancaria en virtud de la cual el descontador, Banco Central, -

otorga créditos a las instituciones crediticias que tengan problemas de liquidez (descontatarios), mediante la entrega y endoso de créditos que éstos tengan en favor del descontador, quedando los endosantes sujetos a responsabilidad cambiaria y sujetos a una tasa de interés de redescuento; en este caso el redescuento sirve para mantener la liquidez en las instituciones de crédito.

El encaje legal es una transferencia que en forma obligatoria hacían instituciones de crédito al Banco de México, S.A., de un porcentaje variable de los recursos que captaban del público, es decir, que de cada peso que captaba una institución de crédito privada, el encaje legal lo constituía un porcentaje determinado que de ese peso de obligaba a entregar al Banco Central, de ahí que éste al recibir esa cantidad o encaje legal, regulaba de esa forma la oferta del dinero circulante, evitando de esa forma la oferta excesiva de dinero y exceso de circulante, evitando así la inflación que en alguna medida se propiciaría, y a su vez se tiene la opción de devolver ese dinero a las propias instituciones de crédito en forma de -

préstamos o dirigirlo a determinadas áreas de -
prioridad económica en forma de créditos.

- Revisaba las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria.- Es evidente que el Banco de México, S.A. tenía que revisar determinadas resoluciones que afectaran las funciones que desempeñaba, tal podía ser el caso la de establecer normas o instrucciones encaminadas a la política de regulación monetaria para coadyuvar con ese Banco Central. 30/

También podían haber sido el caso de las facultades que tiene el presidente de la Comisión Nacional Bancaria para intervenir en la emisión de billetes y demás operaciones del Banco de México, S.A. 31/, así como la de informar al Banco Central de los datos que tenga el Estado de solvencia de los bancos asociados. 32/

- Actuaba como agente financiero del Gobierno Federal en operaciones de crédito externo o interno y en la emisión y atención de empréstitos públicos y encargarse del servicio de tesorería del propio Gobierno.- Tradicionalmente se ha -

30/ Art. 163 de la LGICOA

31/ Art. 165 Fracción II de la LGICOA

32/ Art. 165 Fracción VIII de la LGICOA

considerado a la Banca Central como el banco del Estado, por tal motivo se ha establecido que será siempre su consejero para realizar operaciones crediticias, tanto en el extranjero como en el interior del país, y como consecuencia tendrá a su vez la vigilancia de los empréstitos públicos que se soliciten.

- El Banco de México, S.A., al actuar como agente financiero del Estado, así como vigilante de los empréstitos públicos externos, acudía también en representación de nuestro país ante organismos crediticios internacionales.

C) LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO

Las instituciones nacionales de crédito son aquéllas empresas organizadas bajo la forma de sociedad anónima y cuyo objeto es la prestación o ejercicio habitual de la banca y crédito, cuando han sido constituidas con participación del Gobierno Federal o cuando éste se reserve el derecho de nombrar a la mayoría del consejo de administración o junta directiva, o el de vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo directivo adopten de conformidad con lo estipulado en los artículos 1° y 3° de la LGICOA.

Las instituciones privadas que habían obtenido concesión del Gobierno Federal para prestar servicios de banca y crédito, por disposición de la ley debían constituirse como sociedades anónimas, conciliando de esta forma el interés público y privado, aprovechando a su vez las grandes ventajas que estas sociedades representan, por tal motivo, se hizo extensiva esta disposición a las instituciones nacionales de crédito por los beneficios que así se obtienen.

1. Características

Objeto.- El objeto de las instituciones nacionales de crédito se traduce fundamentalmente en otorgar créditos para fomentar determinadas áreas de las industrias prioritarias y en general de actividades económicas fundamentales como la producción de bienes de capital o de consumo.

Estas finalidades se aprecian claramente en la exposición de motivos del Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, que a la letra dice:

"Que para incrementar en la mayor medida y menor plazo posible el ingreso nacional y elevar sustancialmente el nivel general de vida, es necesario el aprovechamiento óptimo de la fuerza de trabajo y de los recursos naturales y financieros de que el país dispone;

Que las Instituciones Nacionales de Crédito y las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito representan ya un sector de gran importancia en nuestro sistema financiero;

Que aún cuando dichas entidades están regidas por normas legales y estatutarias, acordes con las finalidades y características específicas de su estructura y funcionamiento para el mejor aprovechamiento de sus recursos, es preciso que sus organismos coordinen sus actividades entre sí, así como la banca privada;

Que es importante por tanto implantar una política crediticia unitaria, mediante una vinculación orgánica entre las autoridades financieras del país y las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares;

Esas mismas consideraciones son aplicables a los fideicomisos constituidos por el gobierno federal en las instituciones nacionales de fomento económico;

He tenido a bien expedir el siguiente Reglamento sobre -- las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito...." 33/

33/ Reglamento sobre las Instituciones Nacionales de Crédito y Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de junio de 1959.

Naturaleza Jurídica.- En cuanto a este problema me limitaré a señalar que las Instituciones Nacionales de Crédito son empresas de participación estatal mayoritaria, y en virtud de que este tema ya fue tratado al abordar el tema de la naturaleza jurídica del Banco de México, S.A., (pág. 13 a 23), en obvio de repeticiones, pido se tengan por reproducidos los análisis y comentarios hechos anteriormente.

Régimen Jurídico al que pertenece.- Las Instituciones Nacionales de Crédito están reguladas dentro de lo que se conoce como derecho público y cumple objetivos públicos, es decir, funciones que de alguna forma corresponden al Estado, como ejemplo podemos citar al propio Banco de México, al cual le corresponde el monopolio de la emisión de billetes, reserva del Gobierno Federal, etcétera; Banco Nacional de Crédito Rural, a través del cual el Estado dirige y fomenta las actividades agropecuarias encausando de esta manera los postulados de la Reforma Agraria; la Nacional Financiera, que vigila o regula el mercado nacional de valores y créditos a largo plazo, el funcionamiento de la bolsa de valores, administra bienes del Estado a través de financiamientos, etcétera; Banco Nacional de Obras y Servicios, S.A., -- que asesora técnicamente a personas morales de derecho público en la planeación, ejecución de obras y servi-

cios públicos o de interés social, actuar como consejero técnico y agente financiero del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal, de los gobiernos de los estados y municipios.

De igual forma que la naturaleza jurídica, el régimen jurídico de estas instituciones en virtud de haber sido -- tratado cuando se estudió lo propio del Banco de México, pido se tenga por reproducidos los análisis y comentarios que se hicieron de ese tema.

Finalmente agregaré que respecto a estas instituciones la historia nos ha demostrado que han tenido para su creación dos fuentes:

- a) Por medio de una ley expedida por el Congreso de la Unión, por ejemplo el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Obras y Servicios, y,
- b) Por medio de un acuerdo de la SHCP, como es el caso del Banco Nacional de Comercio Exterior y como el Banco Nacional Cinematográfico.

d) LA BANCA PRIVADA

Se considera que eran instituciones de crédito privadas aquellas sociedades anónimas a las que el Gobierno Fede-

ral por conducto de la SHCP, les habfan sido otorgada -
concesión para realizar cualquiera de las actividades de
banca y crédito señaladas en el artículo 2° de la LGICOA;
a estas instituciones privadas se les conocfa comunmente
como bancos privados o concesionados.

Al haberse constituido estos bancos como sociedades anónimas, el capital social de éstas se componfa de acciones cuya titularidad correspondfa esencialmente a personas físicas o morales que en sí mismas consideradas no -
constitufan en ninguna forma una representación por parte del Gobierno Federal, es decir, que no tuviesen nexos jerárquicos, de decisión o políticos con el Estado; la banca privada se constituye con personas privadas, particulares y no son el Estado, aunque en el mundo práctico se pudo percatar que éste fue participando poco a poco -
como accionista en estos bancos, siendo en ocasiones tan marcada su participación que en la práctica bancaria se les conoció como bancos mixtos, a los cuales por su origen y organización siempre les fue aplicado el mismo régimen jurídico que a las instituciones de crédito privadas.

La banca privada siempre fue dirigida por un afán de lucro o de especulación, la política interna, la designación de sus funcionarios así como la orientación de su -

actividad correspondió siempre al titular de las acciones de esa sociedad, es decir, de los particulares - - detrás del servicio prestado siempre se encontraba en-vuelta y calculada la ganancia.

Establece la LGICOA que para realizar actividades de -- banca y crédito, entre otras cosas, se requiere principalmente de concesión por parte del Estado para la explotación de ese servicio público, ésto es, que se requiere de la existencia de un acto administrativo por el cual la Administración Pública Federal le confiere a una persona moral (sociedad anónima), la prerrogativa o facultad de explotar la actividad bancaria y crediticia por consti--tuir ésta un servicio público.

Esta concesión por tratarse de un servicio público, se - dice que deriva de un acto administrativo complejo con--tractual y reglamentario, y se dice que es complejo por que tiene particularidades que lo pueden hacer especial en su género, es contractual en tanto que se deben espe--ficar un régimen para mantener el servicio en forma - eficiente y permanente, y a su vez reglamentario ya que a través de ello se regula el beneficio que obtiene el concesionario del usuario por el servicio concedido. 34/

1. LA ACTIVIDAD BANCARIA Y CREDITICIA ES UN SERVICIO PUBLICO

El maestro Acosta Romero define como servicio público a toda actividad técnica, encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetas a un regimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad, esta actividad puede ser prestada por el Estado o particulares mediante -- concesión. 35/

En efecto, el Estado tiene como una de sus funciones fundamentales la de proporcionar los servicios públicos indispensables que demande la necesidad colectiva, y en la especie es evidente que el servicio bancario y crediticio es un servicio público, ya que de otra forma no podría explicarse el porqué se dá en concesión a los particulares, por otra parte, siguiendo el concepto de servicio público que mencionamos y que en términos generales es aceptado en su mayoría de los estadistas diremos que:

- a) Se trata de una actividad técnica.- En virtud de que la actividad bancaria precisa de conocimientos y preparación especializada de carácter complejo. (Art. 91 LGICOA).

35/ ACOSTA ROMERO M. Derecho Bancario, ob.cit. pág. 77 y 78.

- b) Está encaminada a satisfacer necesidades colectivas.

Es evidente que por la proyección que ha tenido, cuando menos en México, la banca privada se fortaleció en forma por demás palpable, y había prestado y que día con día se extendió a todos los sectores de la población - tanto en el área rural como en la urbana, satisfaciendo en su gran mayoría necesidades crediticias.

- c) El régimen jurídico aplicable es de derecho público.- Se presenta en forma inminente esta característica, ya que es en esencia un servicio público, se cumplen con los principios de regularidad, adecuación, igualdad y continuidad. 36/

- Regularidad.- Los servicios crediticios están asegurados por el régimen jurídico especial que posee.

- Adecuación.- Consiste en adaptar los servicios bancarios a las técnicas que sean más convenientes a la necesidad imperante en un momento determinado.

- Igualdad.- Esto es que no existan discriminaciones en la prestación de este servicio por cuestiones de raza, sexo, edad, etcétera.
- Continuidad.- Significa que las prestaciones del servicio bancario se presente oportuna, reiterada y normalmente, según lo exijan las necesidades.

2. Características

Régimen Jurídico al que pertenece.- Aun cuando parezca en cierta forma reiterativo, es sin embargo necesario dejar claro que el régimen jurídico dentro del cual se encuadran las normas de la banca y crédito, incluso cuando esta actividad sea realizada por particulares, son de derecho público, independientemente de que esas instituciones privadas se constituyan en forma de sociedades anónimas, también que tengan aplicación por ese hecho normas de derecho privado como es la Legislación Mercantil, también es cierto que esta actividad representa un servicio público que el Gobierno Federal otorga a los particulares en forma temporal a través de la concesión, lo que implica que el Estado sigue detentando la prestación ya que la concesión no es perpetua, que por constituir un servicio público se establece que esa actividad es de interés público y está sujeta a la vigilancia y control en

forma directa e indirecta por el Estado por conducto de la SHCP y a través de la Comisión Nacional Bancaria, así como del Banco de México.

En consecuencia se concluye que el servicio de banca y crédito prestado por la iniciativa privada perteneció al régimen de derecho público y no de derecho privado.

Naturaleza Jurídica de las Instituciones de Crédito.- En virtud de que el Estado sólo otorga concesión para realizar actividades de banca y crédito a las organizaciones que se constituyeran como sociedades anónimas conforme a la LGSM, desde dos perspectivas:

- a) Como Sociedades Mervantiles, y
- b) Como instituciones que realizan actividades de banca y crédito.

- Naturaleza Jurídica como Sociedades Mercantiles. Históricamente se ha establecido que la naturaleza jurídica de las sociedades es el contrato social, por lo cual los futuros socios realizan un contrato para crear una nueva sociedad.

En estricto derecho se ha establecido que un -- contrato es un acuerdo de voluntades que producen o transfieren derechos y obligaciones 37/ ,

ésto es, que se requiere para que el contrato exista:

- Acuerdo de voluntades, y,
- Que a través de ese acuerdo de voluntades se produzcan o transfieran derechos y obligaciones.

A este respecto el maestro Cervantes Ahumada niega la naturaleza contractual del acto constitutivo de la sociedad, porque este acto no crea ni transmite obligaciones, sino que lo principal en el acto constitutivo es la creación de una nueva persona jurídica, y si incidentalmente surgen obligaciones derivadas del acto, dichas obligaciones serán entre los socios y la nueva sociedad y no entre los socios entre sí; además, la voluntad de los participantes no son encontradas, es decir, no establecen contraprestaciones pues su finalidad principal es la creación de una nueva persona. ^{38/}

Se concluye entonces que el acto constitutivo de la sociedad mercantil es un acto unilateral dirigido principalmente a la creación de una nueva persona, y que esa voluntad unilateral normalmente es de voluntades múltiples.

^{38/} CERVANTES AHUMADA RAUL, Derecho Mercantil, Editorial Herrero, México 1980, pág. 41.

En mi concepto, considero que la naturaleza jurídica de la sociedad que deriva directamente del acto constitutivo no lo es un contrato, porque aún cuando hay acuerdos de voluntad, no existe la característica esencial que es la transmisión de derechos y obligaciones recíprocas entre las partes contrastantes, pero tampoco considero que sea el de una voluntad unilateral "multiple", ya que si existen diversas voluntades que coinciden en un mismo objetivo, en ese caso ya no se puede hablar de una sola voluntad que sería bilateral si fuesen dos o multilateral si fuesen de más voluntades, por lo que considero que se trata de un acto jurídico "sui generis" -único en su género-, ya que varias voluntades se unen en una sola para crear una nueva persona jurídica, sin constituirse derechos y obligaciones entre sí, más que el de crear esa -- nueva persona sin constituirse por esto un contrato.

- Naturaleza Jurídica como Institución de Crédito. Las instituciones de crédito obviamente encuentran su naturaleza jurídica dentro de la concesión que otorga el Gobierno Federal a determinadas sociedades para que realicen actividades de banca y crédito, de conformidad con el artículo 2° de la LGICOA, y a su vez esta concesión encuentra su razón de ser un acto administrativo, en consecuencia, en última instancia la natura-

leza jurídica de las instituciones de crédito -
es la de un acto administrativo.

E. SERVICIOS QUE PRESTA LA BANCA PRIVADA

Antes de abordar este tema, debo decir que su objeto no es precisamente analizar toda la problemática que se presentaba en torno a los servicios que prestaba la banca privada, sino simplemente determinar en forma concreta pero clara, cuáles eran las operaciones fundamentales - que estas instituciones realizaban.

Como ha quedado expuesto anteriormente, las instituciones de crédito, para dedicarse al ejercicio de la banca y crédito, requieren de la concesión del Gobierno Federal, y estas concesiones, establece el artículo 2° de la LGICOA, son por su propia naturaleza intransmisibles y se referirán a uno de más de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito.

- I. Depósito*
- II. Ahorro*
- III. Financieras*
- IV. Capitalización*
- V. Fiduciarias* y
- VI. Múltiples

(*) A partir del establecimiento de las nuevas SNC, prácticamente desapareció la banca especializada, puesto que se estipuló en el Decreto que las creó, que operarían como instituciones de banca múltiple.

Establece ese mismo artículo que las concesiones para realizar las operaciones de ahorro y fiduciarias, únicamente podrán otorgarse a sociedades concesionadas para llevar a cabo operaciones de depósito, financieras, hipotecarias y de capitalización, es decir, que no se otorgará concesión para realizar únicamente operaciones de ahorro o fiduciarias, sino que éstas deberán estar siempre en combinación con las operaciones de depósito, financieras, hipotecarias o capitalización, las cuales al no establecer la ley ningún inconveniente, podrán darse en concesión sin necesidad de que tengan que coexistir con las operaciones de ahorro o fiduciarias, se establece además que no podrán otorgarse concesión a una misma sociedad, para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones de depósito, financiamiento, hipotecarias, capitalización y múltiple.

- Banca de Depósito

Dentro de las operaciones fundamentales que realiza la banca de depósito, las más importantes para la captación de recursos han sido las de depósito, a la vista, en cuenta corriente de cheques, a plazo o con previo aviso (estas últimas operaciones de ahorro en la cual el depositante para poder disponer de las cantidades depositadas deberá previamente avisar a la institución de crédito en la cual tiene su cuenta de ahorro que va a retirar determinada cantidad que tuviera suscrita, en el plazo

que para ello se hubiera fijado en su contrato de depósito, si no se determina en este caso el plazo se entenderá que el depósito es retirable el día hábil siguiente. 39/

Si el depósito se determina a plazo, será retirable en el día preestablecido para ello, en ambos casos, además de las disposiciones contenidas en el Capítulo II título primero de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC).

Entre otra de las operaciones que realiza la banca de depósito, es la de otorgar descuentos, otorgar préstamos y créditos de cualquier clase, reembolsables en plazo que no exceda de 180 días, renovables una o más veces, hasta un máximo de 360 días, a contar desde la fecha de su otorgamiento. 40/

Estos préstamos también pueden variar en cuanto al plazo de reembolso de acuerdo a su destino, los cuales pueden llegar a ser hasta de 3 años para el caso de la industria para la exportación, 41/ o en su caso hasta 15 años como establece para los créditos refaccionarios. 42/

Además, se señala para la banca de depósito, el recibir depósitos de títulos y valores en custodia o administración, 43/ expedir cartas de crédito y efectuar aceptación

39/ Art. 271 de la LGTOC

40/ Art. 271 de la LGTOC

41/ Art. 10 Fracción III bis de la LGICOA

42/ Art. 10 Fracción V de la LGICOA

43/ Art. 10 Fracción II de la LGICOA

nes, 44/ llevar a cabo por cuenta propia o en comisión - operaciones de compra-venta de oro, plata y divisas, 45/ efectuar reportes, 46/ etcétera.

Cabe señalar, que la propia LGICOA establece en forma - por demás amplia, que podrá realizar la banca de depósi to aquéllas operaciones análogas o conexas de las que - menciona en el artículo 10, siempre que las autorice o regule la SHCP, es decir, que puede haber infinidad de operaciones que pueda realizar y que no las establezca la propia ley, cuando concurren los requisitos de analogía o de causa conexas, previa autorización de la SHCP.

- Departamento de Ahorro

Atento a lo establecido por el artículo 2° de la LGICOA, las concesiones para realizar actividades de ahorro, así como de fiduciarias, sólo podrán otorgarse a aquéllas so ciedades que estén concesionadas en su caso para reali- zar actividades de depósito, financieras, hipotecarias, de capitalización, o en su defecto, como se establece en la Ley por instituciones de banca múltiple.

En efecto, en virtud de que en este caso la actividad - bancaria de ahorro no se puede prestar o concesionar en

44/ Art. 10 Fracción VII de la LGICOA

45/ Art. 10 Fracción IX de la LGICOA

46/ Art. 10 Fracción X de la LGICOA

forma aislada, desde mi punto de vista no podía haber una institución exclusivamente de ahorro, razón por la cual - únicamente podrán comprenderse como un departamento de la banca, tanto de depósito, financieras, hipotecarias, capitalización o de las múltiples.

El maestro Acosta Romero define a las cuentas de ahorro como "aquél tipo de operaciones masivas mediante las cuales el público celebra un contrato de depósito bancario en dinero con causa de interés a las tasas anuales que fijan las autoridades monetarias, ese depósito es retirable mediante previos avisos por parte del ahorrador, y pueden hacerse abonos y cargos durante la vigencia del contrato, el cual es sin plazo determinado y se documenta en libretas de ahorro que se entregan al depositante, en las cuales se hacen constar las cláusulas del contrato y los abonos y retiros en las fechas que se efectúan. 47/

Establece la ley que cuando las cuentas de ahorro lleguen al límite que mediante las reglas que fije la SHCP, se continuarán capitalizando los intereses semestralmente, pero no admitirán abonos distintos a los que provengan de los mismos intereses, esto es, que en una cuenta de ahorro no se podrá abonar mayores cantidades a la misma, sino hasta el tope que para ello establezca la SHCP,

y que únicamente se podrá abonar a esa cuenta el interés que sea capitalizable cada seis meses, para que así al abonarse al capital, esos intereses reditúen más intereses. 48/

El límite en las cuentas de ahorro debefa entenderse por titular, ya sea en una o varias cuentas, así como la parte proporcional en las cuentas mancomunadas, atendiendo en este caso a la parte que le corresponde a cada cuenta habiente para el efecto de complementar individualmente el máximo permitido en los depósitos por cada ahorrador.

En cuanto a los abonos de ahorro, en virtud de que la tasa de interés aún cuando han estado en aumento pero el costo de las emisiones es muy alta, por tal motivo las instituciones manejan el ahorro a través de depósitos a plazo que se documentan en libretas como ya se ha visto.

Con el afán de fomentar los depósitos de ahorro, las instituciones bancarias que realizan esas operaciones en combinación con una empresa aseguradora contratan un seguro en favor del ahorrador, el cual podrá hacerse efectivo en caso de que se actualice el siniestro por el que se asegure el ahorrador, siempre que su cuenta reporte un saldo mínimo de mil pesos o su equivalente si se tra-

ta de divisas extranjeras. El seguro irá incrementándose en la misma medida en que se incremente su saldo en forma proporcional, el cual no excederá de cincuenta mil pesos, aún cuando el saldo de su cuenta sea mayor.

Como características generales del seguro que se otorga señalamos las siguientes:

- a) El asegurado es el propio titular de la cuenta y sólo tendrá ese derecho cuando su edad esté comprendida entre los 18 y 55 años, inclusive.
- b) La cuenta debe haber tenido una vigencia continuada de seis meses anteriores a la fecha del fallecimiento.
- c) La suma asegurada será el saldo promedio que haya mantenido la cuenta en el sexto mes anterior al fallecimiento del asegurado, siempre y cuando este promedio haya sido superior a mil pesos.
- d) La suma asegurada no podrá exceder de cincuenta mil pesos, salvo en el caso de muerte accidental, en el cual el beneficiario tendrá derecho a doble indemnización.

- Sociedades Financieras

En términos generales puede decirse que la finalidad de

las instituciones financieras es apoyar el establecimiento de industrias que den origen a fuentes de trabajo o a aquellas actividades que representen por su finalidad una prioridad en el desarrollo industrial o comercial para el país, a través de otorgar crédito a esas empresas.

Las operaciones de la banca financiera las realiza normalmente a plazos muy amplios, fluctuando normalmente de uno a veinte años, o más, según el caso concreto.

La banca financiera brindará apoyo a la industria promoviendo la organización o transformación de toda clase de sociedad mercantil 49/, suscribir acciones y partes de intereses en empresas, sociedades o asociaciones, o bien, entrar en comandita; 50/ cabe señalar que con motivo de esas funciones, en términos generales, la banca financiera en algunos casos más que prestar recursos económicos a las industrias, también es relevante la prestación de servicios técnicos sobre la buena administración y organización de la empresa en la cual interviene.

Podrá además suscribir o colocar obligaciones emitidas por terceros, prestando o no su garantía por amortización o intereses, 51/ activar como representante común de

49/ Art. 26 Fracción I de la LGICOA.

50/ Art. 26 Fracción II de la LGICOA.

51/ Art. 26 Fracción III de la LGICOA.

obligaciones, conceder préstamos de habilitación o avíos y refaccionarios, 52/ para la adquisición de bienes de consumo duradero, 53/ y préstamos con garantía sobre documentos mercantiles que provengan de operaciones de compra-venta de mercancías en abonos (préstamo prendario sobre documentos). 54/

Podrá otorgarse también créditos a la industria, agricultura o ganadería, con garantía hipotecaria o financiera, 55/ para comprar maquinaria, equipo o materia prima, 56/ y en base con los créditos concedidos, mantener en cartera, comprar, vender 57/ y en general, operar con valores y efectos de cualquier clase, 58/ recibir en depósito valores y efectos de comercio, 59/ y efectuar operaciones -- con divisas 60/, etcétera.

- La Banca Hipotecaria

La hipoteca es una forma muy socorrida para garantizar el cumplimiento de cualquier obligación, de acuerdo con

- 52/ Art. 26 Fracción IX de la LGICOA.
- 53/ Art. 26 Fracción VIII bis de la LGICOA.
- 54/ Art. 26 Fracción VIII de la LGICOA.
- 55/ Art. 26 Fracción X de la LGICOA.
- 56/ Art. 26 Fracción XI de la LGICOA.
- 57/ Art. 26 Fracción XII de la LGICOA.
- 58/ Art. 26 Fracción VI de la LGICOA.
- 59/ Art. 26 Fracción VI bis de la LGICOA.
- 60/ Art. 26 Fracción VII de la LGICOA.

lo estipulado en el artículo 2893 del Código Civil del Distrito Federal, y de conformidad a éste se entiende - que la hipoteca es una garantía real constituida sobre bienes que no se entregan al acreedor y que dá derecho a éste, en caso de incumplimiento de la obligación garantizada, a realizar el cumplimiento con el valor de los bienes en el grado de preferencia establecido por la Ley.

El crédito hipotecario se otorga entre otros fines, para su inversión en bienes inmuebles, es decir, para la adquisición, construcción o reconstrucción de inmuebles. 61/

También establece la Ley que este tipo de créditos podrán ser otorgados para cualquier otra inversión, aun cuando no sea sobre bienes inmuebles, siempre y cuando esa inversión sea rentable o productora. 62/

La garantía se constituirá en primer lugar sobre los bienes inmuebles para los que se otorgue el préstamo, o en su caso, sobre otros bienes inmuebles. Si se garantiza mediante fideicomiso deberán entregarse a la fiduciaria libres de todo gravamen. 63/

61/ Art. 36 Fracción VI de la LGICOA

62/ Art. 36 Fracción IV de la LGICOA

63/ Art. 36 Fracción V número 5 del inciso a), de la LGICOA.

Los créditos hipotecarios deberán someterse a la aprobación de la CNBS, sin embargo, los créditos que no excedan del monto que la misma comisión establezca, podrán someterse a aprobación posterior dentro de un plazo que no exceda de 30 días contados a partir de la fecha en que los créditos sean concedidos. 64/

El costo de las construcciones, el valor de las obras o bienes, o el producto de los aprovechamientos, serán fijados por peritos que nombre la institución hipotecaria 65/ debiendo estar esos bienes asegurados contra incendio por la cantidad que baste, cuando menos, para cubrir su valor destructible. 66/

El préstamo hipotecario no podrá exceder del término de 20 años. 67/

- La Banca de Capitalización

Establece el artículo 40 de la LGICOA que "las sociedades que disfruten de "concesión" para practicar las operaciones de capitalización estarán en los términos de esta ley para contratar la formación de capitales pagaderos a fecha fija o eventual, a cambio del pago de primas periódicas o únicas, ofreciendo estos contratos al público mediante la emisión de títulos o pólizas de capi

64/ Art. 36 Fracción V inciso c) de la LGICOA

65/ Art. 36 Fracción VI de la LGICOA

66/ Art. 36 Fracción VII de la LGICOA

67/ Art. 36 Fracción VIII de la LGICOA

talización....".

Por medio de este contrato el suscriptor aportará el pago de primas periódicas o en su caso el pago de una única prima en favor de la sociedad de capitalización, para el efecto de acumular y formar capitales, obligándose esta sociedad a restituir al suscriptor el capital formado por las primas acumuladas más los intereses devengados por éste y los intereses de los intereses.

Se ha planteado teóricamente que el contrato de capitalización podría adoptar la configuración legal de un depósito bancario, en este sentido el maestro Rodríguez y Rodríguez, para distinguir uno del otro, manifiesta que -- los bancos de ahorro estructuran jurídicamente la operación como un depósito, en cambio, que los contratos de capitalización reciben las cantidades a título de préstamo, a un interés compuesto.

En cambio, el maestro Acosta Romero nos dice que en ambos casos nos encontramos ante un préstamo, o que en su caso, de depósito a plazo con causa de intereses, ya que en el fondo --nos sigue diciendo--, son operaciones de captación de ahorro público y la diferencia está en la forma de documentar y pagar el interés.

En virtud de que el suscriptor puede sin mayor responsabilidad de su parte dejar de pagar las primas a que se

compromete a otorgar, se ha considerado que el contrato de capitalización es un contrato unilateral, ya que en este caso el banco es el único que asume responsabilidades como la de reintegrar las primas otorgadas. Existen también quienes consideran que es un contrato bilateral imperfecto, tomando en cuenta que en caso de que las prestaciones se realicen, obligan a las partes a comportarse del modo previsto en el mismo.

Actualmente las instituciones de capitalización se encuentran en decadencia, ya que existen instrumentos u operaciones bancarias de captación de ahorro más seguros, menos costosos y menos complicados, por lo que inclusive se ha pronosticado por algunos tratadistas que tenderán a desaparecer de nuestro sistema bancario.

- Departamento Fiduciario

Como ya se ha explicado, las concesiones para realizar actividades fiduciarias como de ahorro, sólo podrán otorgarse a sociedades que hayan obtenido concesión para realizar actividades de depósito, financieras, hipotecarias o de capitalización; por tal motivo, en la mayoría de los casos esta actividad fiduciaria se presenta como uno de los departamentos de aquéllas instituciones, pues nunca se otorga concesión en forma aislada de conformidad con lo establecido en el artículo 2° de la LGICOA.

Mediante el fideicomiso el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin específico y lícito, encomendando tal realización a una institución de crédito que tenga concesión por parte del Gobierno Federal para realizar operaciones de banca fiduciaria.

El fideicomiso implica la transmisión de un patrimonio - que servirá como base para la realización de los fines - establecidos por el fideicomitente, y que deberán estar - libres de gravámenes cuando ese patrimonio lo constituyan bienes inmuebles.

En cuanto a los sujetos de la realización fiduciaria se establecen los siguientes:

El Fideicomitente.- Es la persona o titular de los bienes o derechos con plena capacidad de goce y de ejercicio para poder disponer de sus bienes, los cuales transmiten a la fiduciaria para el cumplimiento de la finalidad lícita prevista por aquél.

El Fiduciario.- Es la institución de crédito que ha obtenido concesión por parte del Gobierno Federal para -- realizar actividades de banca fiduciaria, la cual dispone de los bienes que le transfiere el fideicomitente para la realización de la finalidad lícita prevista con - cargo a los mismos bienes.

El Fideicomisario.- Es la persona o personas que reciben el beneficio del fideicomiso.

El fideicomiso puede ser constituido por un acto entre vivos o por testamento, deberá constar siempre por escrito y sujetarse a la legislación común sobre la transmisión sobre los derechos que se den en fideicomiso. 68/

El término máximo para los fideicomisos será de 30 años cuando se designe como beneficiario a una persona jurídica que no sea de orden público o institución de beneficencia, sin embargo, pueden constituirse con duración mayor de éste término cuando el fin del fideicomiso sea el mantenimiento de museos de carácter científico o artístico que no tenga fines de lucro. 69/

Los fideicomisos no podrán al mismo tiempo ser fideicomisarios 70/ y además deberán llevar contabilidades por separado para cada fideicomiso, sin que pueda realizar operaciones por cuenta propia. 71/

El fideicomiso se extingue por la realización del fin para el cual fue constituido; por hacerse éste imposible; por haberse cumplido la condición resolutoria a que

- 68/ Art. 352 de la LGTOC
69/ Art. 359 Fracción III de la LGTOC
70/ Art. 348 último párrafo de la LGTOC
71/ Art. 46 Fracción I de la LGICOA

haya quedado sujeto, por convenio expreso entre el fidei comitente y el fideicomisario; por revocación hecha por el fideicomitente cuando éste se haya reservado ese derecho y cuando la institución fiduciaria no acepte, renuncie o sea removido del cargo del fideicomiso y esa sustitución no fuera posible. 72/

- La Banca Múltiple

Desde sus inicios, la legislación bancaria se caracterizó por establecer un sistema de especialización y separación de las distintas operaciones de crédito existentes, estableciendo prohibiciones en el sentido de que no podrían realizar dos tipos de operaciones o más por una misma institución crediticia al amparo de una misma concesión; este sistema de banca especializada fue regida por los ordenamientos de la materia de 1924, 1926 y 1932 y la vigente de 1941, inclusive, ésta última apartándose un poco a lo tradicional, ya permitió que las operaciones de ahorro y fiduciarias pudieran coexistir indistintamente con las de depósito, financieras e hipotecarias.

Con el correr del tiempo se llegó a determinar que este sistema de banca especializada sólo existía formalmente,

72/ Art. 357 de la Fracción I a la VII de la LGTOC.

ya que prácticamente las diferentes operaciones bancarias que realizaban las diferentes instituciones crediticias - eran dirigidas por las mismas personas, ésto es, que al existir la prohibición para que una misma institución pudiera realizar más de dos tipos de operaciones crediticias se formaron bloques o grupos financieros que ejercían de esa manera el control de todas las operaciones - de banca y crédito.

Ante este fenómeno el legislador no pudo quedar al margen, y por tal motivo se decretaron en 1975 unas reformas a la ley bancaria ^{73/} con las cuales se introdujo - legalmente el sistema de banca múltiple, es decir, que se legalizó que una sola institución bancaria operara - toda la gama de instrumentos de captación de ahorro público, toda vez que se podían realizar por una sola institución de crédito todas las operaciones de depósito, ahorro, financiera, hipotecarias, fiduciarias y además todas aquéllas operaciones conexas o de naturaleza análoga que expresamente autorice la SHCP.

En efecto, la reforma establecida en 1975 entre otras cosas decía "...las concesiones para realizar las operaciones a que se refieren las fracciones II y IV -refi

^{73/} Reformas publicadas en el Diario Oficial del 2 de enero de 1975.

riéndose a las de ahorro y fiduciarias- Únicamente podrán otorgarse a sociedades concesionadas para llevar a cabo operaciones de las que se especifican en las fracciones I, III, IV y V -depósito, financieras, hipotecarias y de capitalización, respectivamente-.

Salvo lo dispuesto en los siguientes párrafos de este artículo, no podrá otorgarse concesión a una misma sociedad para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se refieren las fracciones I, III, IV y V.

La concesión para realizar las operaciones a que se refieren las fracciones I, III y IV, sólo podrán otorgarse a una sociedad, cuando se satisfagan los requisitos siguientes:

- 1) Que dicha sociedad sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con las concesiones a que se refieren las fracciones I, III y IV.
- 2) Que dicha sociedad sea fusionante o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con alguna de las concesiones a que se refiere en las fracciones I, II y IV; y que al fusionarse, alcancen un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter

general, fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México.

En ningún caso podrá otorgarse concesión para que una sociedad practique solamente dos de los grupos de operaciones a que se refieren las fracciones I, III y IV.

Es de hacerse notar que esta reforma no incluyó a la banca de capitalización para que pudiera formar parte de las instituciones de banca múltiple, situación que coloca en total desventaja a aquél tipo de instituciones, ya que - al tener su marco de operaciones sumamente limitado, compromete inclusive sus posibilidades de subsistencia ante tan poderosos competidores.

Una vez constituidos la mayor parte de los bancos múltiples, previo cumplimiento de los requisitos establecidos y la autorización de la SHCP, que a su vez implicó modificaciones a las respectivas concesiones y escrituras - constitutivas de los bancos que se fusionaron para constituir las diversas instituciones de banca múltiple, fue introducida en la LGICOA, otra reforma publicada en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1978, en vigor a partir del 1o. de enero de 1979, por la cual se adiciona el título II, un nuevo capítulo, y el séptimo, los artículos 46 bis i al 46 bis 10, que regulan con más deta

lle las operaciones de las instituciones de banca múltiple.

Por lo anteriormente señalado se ha definido a la banca múltiple como aquella sociedad anónima que ha obtenido concesión por parte del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para dedicarse al servicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos. 74/

CAPITULO II

F. EXPROPIACION DE LA BANCA PRIVADA

Ubicado dentro de lo que fue el anterior sistema bancario y lo que es hoy en día el actual sistema, se encuentra - como un punto intermedio la expropiación de la banca privada; para abordar el estudio de este tema haré una reseña sintética de lo que en nuestra legislación es la expropiación, para después realizar un análisis de la aplicación práctica de la misma, el caso concreto de la banca.

G. LEGISLACION MEXICANA EN MATERIA DE EXPROPIACION

Doctrina.- La concepción de la expropiación como una forma de reivindicación de los bienes a su poseedores originarios, surge en el siglo XIX con la filosofía del marxismo, esta corriente parte del supuesto de que los bienes - que forman parte de la nación, corresponde originariamente a la sociedad que la integra, por lo que al crearse la propiedad privada, se separan a esos bienes en perjuicio de la sociedad entera y en beneficio de unos cuantos, por lo tanto, a esa propiedad privada, desde esta concepción socialista se le consideraba un robo.

Esta concepción de expropiación se dá como una justificación para reivindicar o retornar a su dueño original algo que le fue quitado como consecuencia de la creación de la propiedad privada.

Se ha dicho siempre que la propiedad privada en esencia es necesaria, y la concepción marxista también lo entiende de esa forma, pero a su vez plantea un desequilibrio, es decir, que unos pocos se han quedado con la mayor parte de la propiedad y otros con la menor parte, por lo que para proceder a la reivindicación se utiliza la expropiación.

La concepción marxista manifiesta que la propiedad privada es necesaria, lo que no admite es la expropiación del hombre por el hombre, y los bienes privados que producen satisfactores conocidos como medios de producción, y sólo son esos bienes por los que en resumen pugnan por la violación, es decir, la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, ya que a fin de cuentas fueron producidos por la sociedad y son por tanto los que tienen que reivindicarse a sus propietarios originales.

La Constitución de 1857 recoge este pensamiento en forma distinta, estableciendo en su Artículo 27 un reconocimiento por parte de la nación como titular de toda la

75/ MARX y ENGELS. Manifiesto del Partido Comunista -Traducción al español por Editorial Progreso- 1981. Impreso en la URSS. pág. 44 a 54.

propiedad, la cual ha tenido el derecho de transmitir su dominio, constituyendo de esa forma la propiedad privada, la cual a su vez puede ser ocupada por razones de utilidad pública y mediante una indemnización; la diferencia existente entre el pensamiento marxista y el recogido por nuestra Constitución de 1857 es la indemnización y la utilidad pública, ya que en el primero no existe indemnización, aunque pudiera haber o no utilidad pública, y en el segundo es un imperativo que existan, para que la expropiación pueda surgir como institución.

Por tal motivo se incorpora el concepto jurídico con dos características: Utilidad Pública e Indemnización, quedando en consecuencia como un acto jurídico (administrativo) por medio del cual el Estado recupera la propiedad por causas de utilidad pública y mediante una indemnización.

Como una simple nota, señalaré que en la Constitución de 1857 la indemnización era previa al acto desposesorio, y en la Constitución vigente puede ser previa, simultánea o posterior al acto desposesorio.

En nuestra legislación se crea en resumen la expropiación como un imperativo cuya finalidad es el interés general.

La doctrina ha establecido a la expropiación como un acto administrativo, por el cual el Estado en uso de su facultad soberana, impone al particular la transferencia de --

propiedad de determinados bienes, cuando éstos signifiquen la satisfacción de una utilidad pública, mediante una indemnización que se otorgue al particular afectado, para cubrir los agravios que se le originen con motivo de esa transmisión.

Naturaleza Jurídica.- Existen algunos tratadistas que -- identifican a la expropiación como un contrato de compra-venta forzoso, en el cual la voluntad del Estado sustituye a la del particular afectado para determinar la cosa y precio.

Se ha criticado esta postura en virtud de que es característica esencial de los contratos la voluntad de las partes, por lo que no puede concebirse a la expropiación como un contrato, ya que se obliga a una de las partes a realizarlo, haciendo de este modo negatoria la libre concurrencia de la voluntad de las partes.

La postura que se ha considerado más acertada, en la que determina el acto expropiatorio como facultad que se deriva de la potestad soberana de que está investido el Estado, es decir, como una facultad innata del Estado para la consecución de sus fines.

- Elementos de la Expropiación

- I. Sujetos.- a) Expropiante.- Es el estado como titular de la potestad expropiatoria.

- b) Expropiado.- Es el particular titular de los derechos o bienes expropiados.
- c) Beneficiario.- Es el sujeto que representa el interés público, es decir, la propia sociedad o nación, aunque se puede determinar también como beneficiario al propio Estado, ya que normalmente acrecenta su dominio.

II. Objetos

Consistente en los bienes que pueden ser susceptibles de ser expropiados, y que en términos generales, será expropiable toda la propiedad privada, con excepción del dinero. Aunque en forma expresa no la establezca así la Constitución ni la ley reglamentaria, considero que esa propiedad privada debe revestir de determinadas características para que satisfaga esa utilidad pública, por lo que además de idoneidad en el bien afectado, debe existir proporcionalidad entre lo que se afecta (expropia) con la utilidad pública que se pretende satisfacer.

III. Fin o Causa

La finalidad de la expropiación no es exclusivamente el de una limitación a la propiedad privada, sino que en relación a esa limitación, se --

dispondrá para la satisfacción de una necesidad colectiva o utilidad pública.

IV. Efectos Jurídicos

No supone la extinción de los derechos del propietario expropiado, sino una sustitución por el disfrute de la indemnización correspondiente.

PRINCIPIOS RECTORES QUE SOBRE LA EXPROPIACION ESTABLECE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA

El artículo 27 párrafo segundo establece;

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización".

En tanto, el párrafo segundo y tercero de la fracción VI establece;

"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor haya sido manifestado por los propietarios o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber -

pagado sus contribuciones con ésta base. El exceso del valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la Fecha de asignación del valor fiscal, será lo único que - deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución judicial.

Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas".

El artículo 27 a que se hace referencia, de igual forma - contempla la expropiación en materia agraria, y en virtud de que ese procedimiento no es esencial, su estudio para esta investigación, basta decir que en sus fracciones X, XIV y XVII, regula la expropiación a efecto de dotar de - tierras y aguas a núcleos de población que carezcan de -- ejidos, negando a los propietarios afectados todo tipo de recursos contra esa declaración, otorgándoles un plazo máximo de un año para ocurrir ante el Gobierno Federal a -- fin de cubrirseles su indemnización.

Elementos de Procedimiento de la Expropiación.- De la simple lectura de la fracción VI del artículo comentado, se desprende que existen ciertos lineamientos a seguir en el proceso expropiatorio, que son:

- a) La determinación legislativa de las causas de utilidad pública, la cual debe existir al realizarse

- la expropiación.
- b) Intervención de la autoridad administrativa para llevar adelante el acto expropiatorio.
 - c) Declaración de la expropiación basada en una -- causa de utilidad pública.
 - d) El pago de la indemnización al afectado por la expropiación sufrida.

Determinación Legislativa de la Utilidad Pública.- Conforme a nuestra Constitución, la expropiación sólo procede por causas de utilidad pública, y aunque la misma nos señala algunas, establece también, que las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación.

Respecto a esta indicación, el maestro G. Fraga, establece que la utilidad pública se justifica siempre que la -privación de la propiedad de un particular sea necesaria para la satisfacción de las necesidades colectivas, siempre que dicha satisfacción se encuentre encomendada al -Estado, ^{76/} cita además una tesis jurisprudencial (V. Ju

ris. de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1917-1975. Segunda Sala. Tesis 546, pág. 904), en la que se considera como causa de utilidad pública la satisfacción de una necesidad, cuando esta satisfacción corresponda ser atendida por el Estado. En razón de esto, las legislaturas locales tienen facultad discrecional para enumerar diversos casos de utilidad pública, ya que esas necesidades colectivas son siempre cambiantes, y más aun -- cuando la ley de expropiación vigente no agota todos los casos susceptibles de presentarse.

Bienes que pueden ser Expropiados.- Como regla general, se ha establecido que no podrán ser motivo de expropiación los bienes de dominio público, ni tampoco el dinero, los primeros porque ya de alguna manera están cumpliendo con una utilidad pública, ^{77/} y los segundos, por que sería inelocuente expropiar dinero para luego indemnizar dinero, fuera de éstos, serán expropiados todos los bienes que constituyan la propiedad privada.

Algunos autores -comenta el maestro Acosta Romero- consideraban que únicamente podían ser expropiados los bienes inmuebles, ya que el artículo 27 Constitucional regula la propiedad territorial, pero esta apreciación es errónea, puesto que este artículo regula todos los aspectos de la

^{77/} Véase Art. 2° de la Ley General de Bienes Nacionales.

propiedad, desde el dominio directo, propiedad originaria, hasta la propiedad privada, en consecuencia, si se regulan todos los aspectos de la propiedad, pueden ser objeto de expropiación todas sus manifestaciones, llámese muebles o inmuebles, o en su caso derechos.

A este respecto la Ley de Expropiación en su artículo 2° establece: "En los casos comprendidos en la enumeración - del artículo 1° -refiriéndose a los casos de utilidad pública-, previa declaración del Ejecutivo Federal, procederá la expropiación, la ocupación temporal o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en intereses de la colectividad.

Pueden ser objeto de expropiación los derechos como el uso, usufructo, habitación, posesión, etcétera ^{78/} así como las patentes de invención. ^{79/}

Autoridades que intervienen en la Expropiación

a) Expedición de la Ley de Expropiación

De conformidad con lo que establece el artículo 27 fracción VI párrafo segundo de la Constitución, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, podrán expedir la Ley de Expropiación ya sea en el ámbito Federal como Local,

^{78/} Véase Arts. 830 a 833 y 937 del Código Civil.

^{79/} Art. 73 de la Ley de Propiedad Industrial

respectivamente: "Las leyes de la Federación y - de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pú**u**blica la ocupación de la propiedad privada".

b) Declaración de la Expropiación

Una vez determinadas las causas de utilidad pú**u**blica, establece la fracción a que se ha hecho referencia en el caso anterior, la autoridad ad**u**ministrativa (titular del Poder Ejecutivo Federal o Local, en su caso), hará la declaración - correspondiente.

Se ha dicho que este procedimiento se inicia sin formalidades estrictas y aún sin audiencia del - afectado; en relación a ésto el artículo 3° de - la Ley de Expropiación establece que se tramitará un expediente en el cual intrínsecamente se puede afirmar que será en éste en donde se debe fundar y motivar las causas de expropiación, pa**u**ra que en su caso se proceda a realizar la de--claración respectiva, procedimiento que debe - iniciarse en base a una ley previamente estable**u**cida, que señale las causas de utilidad pública, que la declaración sea hecha por la autoridad - administrativa, que se tramite en un expediente, que se funde y motive la causa legal, etcétera,

razón por la cual en mi opinión considero que si se requieren de algunas formalidades desechándose básicamente la garantía de audiencia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que la expropiación llevada sin los requisitos - previstos por la ley, aún cuando se trate de uti lidad pública, importa violación de garantías.

c) Intervención Judicial

La fracción VI Constitucional establece también en forma expresa que: ".....El exceso del valor o demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridas con posterioridad a la fecha de la asignación fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y a resolución de la autoridad judicial. Lo mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentis ticias".

Ejecución de la Expropiación.- Al no establecer la Constitución en forma expresa qué autoridad será la que lleve a cabo materialmente el acto desposesorio o ejecución de la expropiación, se han establecido dos posturas:

- a) La que determina que corresponde a la autoridad administrativa realizar la declaración de expro

piación y a la autoridad judicial ejecutarla; - esta postura se fundamenta en lo dispuesto por la fracción VI del Artículo 27 Constitucional último párrafo que dice: "El ejercicio de las acciones que correspondan a la Nación por virtud de las disposiciones del presente artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial..."

- b) En el segundo caso se señala que será la autoridad administrativa quien también ejecute el acto expropiatorio, toda vez que la Constitución concede en éste caso intervención a la autoridad judicial únicamente en el procedimiento para la fijación de una justa indemnización.

Es sumamente discutible que pudiera tener procedencia la primera postura, ya que como dice el maestro Acosta Romero, la facultad expropiatoria en favor del Estado no puede comprenderse como una simple acción que debe hacerse valer ante la autoridad judicial, sino que se deriva de una facultad soberana que la propia Constitución le concede, la cual puede ejercitar válidamente aún sin la audiencia o intervención de la autoridad judicial. La Ley de Expropiación siguiendo esta segunda postura, establece que será la autoridad administrativa quien declare la expropiación y proceda a su vez a la ocupación del bien afectado. 80/

Indemnización.- Para fijar el monto de la indemnización que se deberá pagar al expropiado, se tomará como base la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que ese valor ha ya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado tácitamente por él, por haber pagado sus contribuciones con esa base, quedando a resolución judicial las mejoras o deterioros sufridos con posterioridad a la asignación fiscal de esos bienes.

La indemnización naturalmente debe cubrirse con dinero, - aunque en la práctica se ha visto que el Estado cuando no cuenta con los elementos suficientes al momento de la expropiación, difiere esta obligación otorgando títulos de crédito con vencimiento a futuro para el cumplimiento de este requisito, sin que en su caso exceda de 10 años, a - estos títulos se les denomina Bonos de Gobierno o Bonos - de la Deuda Pública.

Se ha discutido si esta práctica es o no lícita, ya que la indemnización debe realizarse precisamente en dinero; en lo personal considero que esta medida no es ilegal en forma alguna, ya que la indemnización no se pagará con un documento o papel, sino que se realizará con el dinero -- que representa a su vencimiento, es decir, que al diferir el pago futuro, esa obligación se garantiza con un documento o título de crédito conocido como Bonos de Gobierno,

esta forma de pago inclusive se encuentra establecida en forma expresa en la Constitución, al referirse a la expropiación en materia agraria.

Al establecer la Constitución vigente que la expropiación sólo procederá por utilidad pública y mediante indemnización, se discutió si esta última debería ser previa como lo establecía la Constitución de 1857; al momento de la expropiación o en su defecto después de realizarse la declaratoria de expropiación.

La discusión aún existe, y sustancialmente gira alrededor de lo que debe entenderse respecto al vocablo "mediante", es decir, el problema es intrínsecamente interpretativo.

La mayoría de los tratadistas coincide en que la intención del Constituyente, para cambiar los vocablos "previa" por "mediante", fue la de diferir el pago cuando el Estado no contara con los recursos económicos suficientes al realizar alguna expropiación, ya que la experiencia así lo exigía, puesto que no fueron pocas las veces en las que no pudieron realizarse expropiaciones por no contar con los recursos económicos suficientes para la indemnización, aún cuando la utilidad pública era muy evidente.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuanto a este problema ha sustentado diversos criterios, siendo los más significativos los siguientes:

Expropiación, Indemnización en caso de.-

Como la indemnización es de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, una garantía para que ésta sea efectiva y aquélla llene su cometido, es necesario que sea pagada, si no en el momento preciso del acto posesorio, si a raíz del mismo, y de una manera que permita al expropiado disfrutar de ella, por lo que la ley que fije un término o plazo para cubrir la indemnización es violatorio de garantías.

Expropiación, Casos en que la Indemnización puede no pagarse inmediatamente.-

Cuando el Estado expropie con el propósito de llenar una función social de urgente realización, y sus condiciones económicas no permiten el pago inmediato de la indemnización, como en los demás casos, puede - - constitucionalmente ordenar dicho pago dentro de las posibilidades del erario.

Como se ha mencionado anteriormente, este problema se originó porque la Constitución no determina expresamente el momento en que debe realizarse el pago, debe tenerse como referencia que en materia agraria sí establece que el pago puede ser posterior al acto expropiatorio. 81/

81/ Véase el Art. 27 Fracción XIV de la Constitución.

En este sentido el maestro G. Fraga dice que al no establecer expresamente la Constitución la época de pago, corresponderá a las leyes secundarias establecerla, pudiendo dichas leyes establecerla como previa, simultánea o posterior a la expropiación, pero siempre en este último caso que exista la necesidad irrefutable de que el pago sea posterior. 82/

La Ley de Expropiación establece que la indemnización se rá pagada por el Estado o beneficiario en su caso, debiendo la autoridad expropiante fijar la forma y plazos en - que la indemnización deberá pagarse, sin que exceda de un período mayor de diez años. 83/

Recursos Administrativos.- Establece la Ley de Expropiación que los afectados por una declaratoria de expropiación, podrán interponer dentro del término de quince días el recurso administrativo de revocación, éste recurso se interpondrá ante la Secretaría de Estado, Departamento - Administrativo o Entidad Federativa que haya tramitado - el expediente de expropiación, de ocupación temporal o - limitación de dominio. 84/

82/ G. FRAGA. ob.cit. pág. 321

83/ Véase Arts. 19 y 20 de la Ley de Expropiación

84/ Arts. 5°, 6°, 7° y 8° de la Ley de Expropiación

En cuanto a la notificación de esta declaratoria, establece la propia ley, que deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación, y será notificada personalmente a los afectados, y para el caso de ignorarse el domicilio de éstos, surtirá efectos de notificación personal una segunda publicación en el mismo Diario Oficial. 85/

El Derecho de Reversión.- Es una facultad que le concede la ley al particular expropiado, para reclamar a la autoridad administrativa que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de la expropiación sufrida, siempre y cuando los bienes que fueron motivo de esta declaratoria no hubiesen sido destinados a la utilidad pública que les dio origen dentro del término de cinco años contados a partir de que surta efectos la publicación que de éste se haga en el Diario Oficial de la Federación. 86/

La reversión supone la insubsistencia del acto administrativo que determinó la expropiación, la cual deberá ser resuelta con una declaratoria de la propia autoridad administrativa. En este sentido, de ser procedente, traerá como consecuencia que las cosas vuelvan al estado que guardaban antes de esa declaratoria, y correspondiendo a un sentido de reciprocidad, el particular deberá restituir -

85/ Art. 4° de la Ley de Expropiación

86/ Art. 9° de la Ley de Expropiación

las cantidades que hubiese recibido a título de indemnización, y por parte de la autoridad administrativa la restitución del bien expropiado, y desde mi punto de vista, el pago de una renta cuando se hubiere llevado a cabo la posesión.

H. APLICACION PRACTICA DE LA LEGISLACION EN MATERIA DE EXPROPIACION EN EL CASO CONCRETO DE LA BANCA PRIVADA

Como es de todos conocido, la banca privada fue expropiada por el Titular del Ejecutivo Federal, mediante un Decreto de fecha 10. de septiembre de 1982, esta expropiación, como todos los actos de la autoridad administrativa, debió apegarse a los lineamientos establecidos en la ley, y en este caso, a causas de utilidad pública y mediante una indemnización, sin las cuales jurídicamente sería imposible que se diera válidamente esta institución administrativa.

Es por eso que al decretarse esta expropiación por la autoridad administrativa, se estableció el marco jurídico o fundamento en que se basa, quedando el encabezado de esa declaratoria al tenor siguiente: "Decreto que establece la nacionalización de la banca privada".

Al margen de un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución General de la República, y con fundamento en el artículo 27 Constitucional y los artículos 1º, fracciones I, V, VIII y IX, 2º, 3º, 4º, 8º, 10º y 20º de la Ley de Expropiación, 28, 31, 32, 33, 34, 37 y 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 1º, y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y organismos auxiliares..".

1. UTILIDAD PUBLICA

Como elemento esencial de todo proceso expropiatorio la utilidad pública debe estar vigente en el momento de decretarse este acto, debiendo estar encuadrada dentro de los supuestos establecidos en las fracciones I, V, VII y IX del artículo 1º de la Ley de Expropiación: "Artículo 1º . Se considerarán causas de utilidad pública: I.- El establecimiento, explotación, conservación de un servicio público; ... V.- La satisfacción de necesidades colectivas en el caso de guerra o transtornos interiores, el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesarios y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootas, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;.... VIII.- La equita

tiva distribución de la riqueza acaparado o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general o de una clase en particular;IX.- La creación y fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;....".

De la simple lectura de la exposición de motivos del decreto expropiatorio citado, se desprende que las causas que le dieron origen recaen dentro de los supuestos contenidos en los preceptos citados en el párrafo anterior, ya que recaen sobre la explotación de un servicio público, - cuyo control directo se hace necesario para encausar y controlar la crisis económica por la que atraviesa el país, cuya rectoría propicia además la equitativa distribución de la riqueza, evitando una situación privilegiada que tenían los banqueros en cuanto a las utilidades que en demanda procura esa actividad, y para una mejor distribución del crédito en todas las áreas y clases sociales.

A este respecto se hace resaltar algunas fracciones correspondientes a la exposición de motivos del decreto expropiatorio de la banca privada, en las que se aducen las causas de utilidad pública. "...Que el fomento de la falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte de crédito a una o varias personas determinadas, sino lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población,Que la cri-

sis económica por la que atraviesa México y que, en buena parte se ha agravado por la falta de control directo en todo el sistema crediticio, fuerzas igualmente a la expropiación, para el mantenimiento de la paz pública y adoptar -- las medidas necesarias para corregir trastornos interiores. ...se requiere que el financiamiento del desarrollo, tanto por lo que se refiere al gasto e inversión pública, como al crédito, sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías....".

En efecto, como fundamental causa de utilidad pública se establece que sea el Estado quien asuma la rectoría de la banca y crédito, originando consecuentemente un mayor control de la vida económica del país, estableciendo así una mayor coherencia entre lo que se establece y lo que se hace dentro de la política económica nacional.

2. BIENES EXPROPIADOS

Habiendo quedado establecidas las causas de utilidad pública, de conformidad con el artículo primero de ese Decreto Expropiatorio, se estableció lo siguiente. "Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, ca

jas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan con otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demas muebles e inmuebles en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito".

De estos bienes señalados como afectados por la declaratoria de expropiación, a su vez se determinaron en el artículo quinto una serie de bienes que no fueron motivo de la expropiación y que se mencionan como sigue: "No son objeto de expropiación el dinero y valores de propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de la expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank, S.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior ni las sucursales de bancos extranjeros del primer orden".

En razón de los lineamientos establecidos en esta decla-

ratoria, se desató una controversia en relación a cuáles fueron los bienes que efectivamente fueron expropiados; de tal suerte que se llegó a pensar que con esa declaratoria lo único que se expropió fue el patrimonio de las instituciones crediticias, quedando a salvo la existencia de la banca privada, es decir, que los bancos en sí mismos no fueron expropiados, ya que no fueron expropiadas las acciones representativas de esas sociedades; esta postura se apoya básicamente en el hecho de que al expropiar únicamente su patrimonio, se notificó esa declaratoria a los representantes legales de las sociedades afectadas y no a los propietarios de los bancos privados (socios y accionistas), como procedería si se hubiera expropiado las acciones representativas de esas instituciones, por tal motivo (manifiestan) es ilegal que para el pago de la indemnización se tengan que entregar las acciones y cupones por parte de los socios como lo establece el artículo segundo de esa declaratoria. 87/

En contra posición de lo anterior, también se afirma que, aunque la declaratoria de expropiación no lo establece en forma expresa, los bienes que fueron motivo de la expropiación, además de los señalados por el artículo primero

87/ REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA 83. No. 3. Vol. I Julio Septiembre de 1983. Editada por la Procuraduría General de la República. pág. 44, 45, 93 y 126.

de ese decreto, fueron las acciones representativas de esas sociedades, ésto se desprende -dicen los que sostienen esta postura- de lo establecido por una parte de su exposición de motivos en donde se aprecia claramente la intención de apartar a los particulares de la prestación de ese servicio, razón por la cual al tomar la autoridad administrativa posesión de esas instituciones, sustituyó a los órganos administrativos y directivos, por otra parte es claro que se expropiaron las acciones representativas, ya que para poder hacer efectivo el cobro de la indemnización, se realizará previa entrega de las acciones y cupones por parte de los socios de esas instituciones.^{88/}

3. INDEMNIZACION

Como se ha previsto conforme a la Constitución General de la República, para que proceda un acto expropiatorio, es necesario que exista una utilidad pública y una indemnización, para tal efecto, al expropiarse la banca privada se estableció en su artículo segundo que el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, previa la entrega de cupones por parte de los socios de las instituciones expropiadas, pagará la indemnización correspondiente en un -

^{88/} REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA 83. No. 3, Vol. I Julio Septiembre de 1983. Editada por la Procuraduría General de la República. pág. 44, 45, 93 y 126.

plazo que no exceda de 10 años, que es el plazo máximo establecido por la ley 89/ indicándose además que ésta sería garantizada por el Gobierno Federal.

En este Decreto, como se puede apreciar, no se señaló en ninguna forma el monto y términos en que se realizaría tal indemnización, razón por la cual la SHCP, expidió un acuerdo (101-396), por el cual señalaron las reglas para fijar la indemnización de la banca privada, las características de la emisión de Bonos de Gobierno con la que se realizará y el procedimiento para efectuarlo.

Conforme a este acuerdo, la indemnización se realizará por medio de Bonos del Gobierno Federal, que representarán el monto de la cantidad a pagar, el cual fijará la SHCP con auxilio de un Comité Técnico de Valuación que se integrará con un representante de la propia Secretaría, del Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Comisión Nacional de Valores. 90/

De acuerdo con lo estipulado por la propia Constitución, la indemnización que se pagará por cada una de las acciones expropiadas, se determinará con base a las declaraciones del impuesto sobre la renta, los estados financieros y demás documentos presentados para efectos fiscales

89/ Art. 20 de la Ley de Expropiación

90/ Art. 1° del Acuerdo 101-396

por la institución de crédito que se trate y conforme al dictámen técnico que rinda el Comité Técnico de Valuación. 91/

Una vez determinado el monto de la indemnización por cada acción expropiada, se estableció que la SHCP los daría a conocer mediante publicación que se hiciera en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de mayor circulación en el país por dos ocasiones y en un intervalo de tres días. 92/

La emisión de los Bonos de Gobierno Federal se encomendó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se entregarán a un fideicomiso constituido por el Banco de México, denominado Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, para el efecto de su administración y pago. 93/

Los Bonos serán nominativos, devengarán intereses y tendrán, además, las siguientes características:

- a) Su valor nominal será de cien pesos.
- b) El plazo de amortización vencerá en 1992.
- c) Se amortizarán en siete pagos por mensualidades vencidas, correspondiendo el inicial el 10. de septiembre de 1986, de los cuales los seis pri

91/ Art. 3° y 4° del Acuerdo 101-396

92/ Art. 5° del Acuerdo 101-396

93/ Art. 6° Párrafo primero y Art. 7° del Acuerdo 101-396

meros corresponderán al 14% de su valor y el séptimo el 16% restante.

- d) Devengarán intereses sobre los saldos insolutos a partir de septiembre de 1983, el pago de éstos se realizará trimestralmente los días 10. de cada mes de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año, el primero se efectuará el 10. de marzo de 1984, comprendiendo los intereses devengados durante el período semestral que abarca del 10. de septiembre de 1983 al 29 de febrero de 1984. (Los intereses comprendidos del 10. de septiembre de 1982 al 31 de agosto de 1983, se encuentran considerados dentro del monto que se señaló como valor para cada una de las acciones expropiadas).
- e) Las tasas de interés a que se refiere el punto anterior, se darán a conocer por el Banco de México por publicaciones en el Diario Oficial de la Federación.
- f) Tendrán el mismo tratamiento fiscal que los depósitos bancarios de dinero a plazo fijo de 90 días.
- g) Serán negociables y serán inscritos en el Re--gistro Nacional de Valores e Intermediarios pu

diendo cotizarse en la Bolsa Mexicana de Valores. 94/

Una vez publicados los montos de indemnización, los interesados deberán acudir a las instituciones y casas de - bolsa que señale el Fideicomiso para el Pago de la Indemnización Bancaria, para canjear los títulos de las acciones y cupones de que fueron titulares, por Bonos de la - Deuda Pública para el pago de la indemnización; el derecho para este canje, prescribirá en un plazo de dos años, contados a partir de la publicación del valor de la indemnización a pagar, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley de la Tesorería de la Federación. 95/

En mi opinión los elementos esenciales de procedibilidad en la expropiación se cumplen, ya que la utilidad pública era a todas luces evidente, y la indemnización, conforme a lo señalado por el propio decreto expropiatorio, se encuentra dentro de los límites establecidos por la Ley de Expropiación.

Respecto a la supuesta violación a la garantía de legalidad, se argumentaba, principalmente por los ex-banqueros, que de acuerdo a la Ley de Expropiación, la autoridad administrativa tramitará el expediente de expropiación de - que se trate: "Art. 3°. El Ejecutivo Federal por conducto

94/ Art. 6° del Acuerdo 101-396

95/ Art. 9° del Acuerdo 101-396

de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o Gobierno de los Territorios correspondientes, tramitará el expediente de expropiación, de ocupación temporal o de limitación de dominio, y en su caso, hará la declaratoria respectiva".

De acuerdo con esto, manifiestan que era necesario que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, formara y tramitara el expediente correspondiente, para después decretar cualquier expropiación; expediente que en el presente caso no se formó, según los ex-banqueros, ya que como lo demuestra el hecho mismo, de que ninguna alusión se hace en el Decreto Expropiatorio del 10. de Septiembre de 1982, ni en el del día 6 siguiente acerca de ese inexistente pero necesario expediente de expropiación.

En efecto, como respuesta a lo anterior manifiesto que es fundamental ese expediente, no sólo porque así lo exige la Ley de Expropiación (Art. 3° y 6°), sino porque es precisamente en éste donde se deben allegar los datos y elementos que funden y motiven las causas legales de la expropiación, los bienes afectados y la forma y términos en que deberá realizarse la indemnización; en consecuencia si no se tramita el expediente a que se hace referencia, se viola lo dispuesto por los artículos 3° y 6° de la Ley en materia, violando en consecuencia las garantías de legalidad.

dad y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución; a este respecto resultaría aplicable el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha resuelto que: "La expropiación -- llevada sin los requisitos previstos por la Ley, aún cuando se trate de utilidad pública importa violación de garantías". 96/ Pero ¿quién puede desmentir que ese expediente haya sido tan pequeño como el tamaño del propio Decreto Expropiatorio?.

Por otra parte, la notificación de la declaratoria de expropiación debió de dirigirse a los titulares de las acciones representativas del capital social de estas instituciones y no a los representantes legales de las mismas, ya que como hemos visto, las instituciones de crédito fueron expropiadas en su totalidad, es decir, las acciones representativas de su capital social., así como todas las propiedades que a ellas correspondía, no simplemente su patrimonio, por lo que en este caso los afectados son sus accionistas o propietarios, y no simplemente la sociedad persona jurídica, por lo tanto la notificación debió dirigirse a aquéllos y no a los bancos por conducto de sus -- representantes legales, y al suceder naturalmente el desconocimiento de todos les bastaría una segunda publicación en el Diario Oficial de la Federación de esa declara

toria para que surtiera efectos de notificación personal de conformidad con lo establecido en el artículo 4° de la Ley de Expropiación.

CAPITULO III

I. LAS NUEVAS REFORMAS DE LA LEGISLACION BANCARIA EN MEXICO

A raíz de haberse decretado la expropiación de la banca privada, el sistema bancario existente anteriormente dio un giro radical en todos los órdenes, es decir, sufrió un cambio estructural desde su propia constitución, organización, administración e inclusive, de los diversos criterios existentes para canalizar el crédito.

Este cambio obedece fundamentalmente a que el servicio de la banca y crédito como actividad que "otorga" el Estado en forma "exclusiva" va a responder únicamente como apoyo de las políticas de desarrollo nacional y de las garantías que protejan los intereses del público, esto es, que su finalidad esencial no es el lucro.

Por tal motivo, a partir del decreto expropiatorio de la banca privada se han generado diversidad de reformas y adiciones a nuestra legislación bancaria, de las cuales en forma enunciativa señalaremos entre las más importantes las siguientes:

1. Reformas a la Constitución General de la República

a) Reformas al Artículo 28 Constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982; con el cual se determina, entre otras cosas, que será el Estado quien en forma exclusiva preste el servicio público de banca y crédito a través de las instituciones en los términos de la correspondiente ley reglamentaria.

b) Reformas al Artículo 73 Constitucional Fracciones X y XVIII, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

.....

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas, sorteos, servicios de banca y crédito, energía eléctrica y nuclear, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del Artículo 28 y para expedir las leyes del trabajo reglamentario del artículo 123;

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

- c) Se adicionó una fracción XIII-bis al apartado -
"B" del Artículo 123 Constitucional:

Artículo 123

.....

B

.....

XIII-bis.- Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del artículo 28, registrarán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en este apartado.

2. Reformas a la Ley Orgánica del Banco de México, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1982.
3. Expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982.
4. Dentro de las disposiciones administrativas sobre instituciones bancarias destacan:
 - a) Decretos por los que se dispone la transformación de las instituciones de crédito expropiadas de sociedades anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
 - b) Decretos por los que se dispone la transforma-

ción y fusión de varios bancos expropiados para formar uno solo, y transformarse a su vez en So ci ed ades N acion ales de Cr éd ito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.

- c) Reglamentos Orgánicos de las Soc ied ades N acion ales de Cr éd ito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
 - d) Acuerdos de revocación de concesiones otorgadas a diversas instituciones de crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
5. Expedición de un nuevo Reglamento Interior para la S ecret aría de H aci enda y Cr éd ito P úb lico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de agosto de 1983.

Todas estas reformas, nuevas leyes y decretos han dado como resultado un nuevo sistema bancario, encaminado a la superación de la crisis económica en la que está sumergido nuestro país.

J. BASE O FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA PRERROGATIVA QUE GOZA EL ESTADO PARA SER EL UNICO PRESTADOR DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO.

Por constituir un servicio público, la banca y crédito, -

para su realización por particulares, se requería anteriormente de una concesión que el Gobierno Federal otorgaba a aquellas personas jurídicas que constituidas como sociedades anónimas cubrieron los requisitos que establece la -- LGICOA, y además, las disposiciones impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual atendía consideraciones de la CNBS (Comisión Nacional Bancaria y de Seguros), así como del Banco de México, S.A. ^{97/}

La concesión por su propia naturaleza es temporal, y sólo subsiste cuando el Estado por razones económicas, administrativas, de falta de tecnología o sociales, no se puede hacer cargo directamente de la prestación de ese servicio público, en consecuencia, cuando el Ejecutivo Federal considere que el Estado por sí pueda otorgar con sus propios medios y con la capacidad necesaria ese servicio, podrá revocar la concesión que de ese servicio público se venía otorgando a los particulares; pero, dadas las circunstancias que imperaban en ese momento, el Ejecutivo Federal desestimó esta alternativa y se apropió nuevamente de la prestación de ese servicio, a través de un decreto expropiatorio en favor de la Nación y en contra de los banqueros privados, afectando las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito, y en consecuencia, de todos los bienes de su propiedad.

^{97/} Actualmente Banco de México como organismo público descentralizado, en atención al decreto publicado en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1982.

Para estar acorde con la expropiación bancaria, se estableció una adición al artículo 28 de la Constitución General de la República; adición que se dio a conocer por Decreto de Fecha 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día inmediato siguiente al tenor siguiente:

"Artículo Primero.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como sigue:

Artículo 28

Párrafo Quinto.- "Se exceptúa también lo previsto en la primera parte del párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses públicos y el funcionamiento de apoyos y de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

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 establezcan por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito".

Este artículo 28 Constitucional, en términos generales, habla sobre la prohibición de monopolios y estancos, - exceptuándose en favor de la Nación las actividades señaladas como áreas estratégicas como son acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vfa satélite, emisión de billetes por medio de un sólo 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 demás leyes que expidan el Congreso de la Unión.

A estas áreas estratégicas se les sumará también como excepción de monopolio en favor del Estado, el servicio de banca y crédito establecido en el nuevo párrafo quinto - del artículo 28 de la Constitución.

CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO
PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Al expedirse la LRSPBC el 31 de diciembre de 1982, se su-
citaron diversas controversias en cuanto a su Constitu-
cionalidad, por un lado, por cuanto hace a la exclusivi-
dad que tiene el Estado para prestar el servicio público
de banca y crédito de conformidad con el nuevo texto del
artículo 28 de la Constitución, y en relación al artícu-
lo 10 de la LRSPBC; y por otra parte, la facultad regla-
mentaria que le concede esta ley a la SHCP de conformi-
dad con su artículo 6°.

"Artículo 10.- Los certificados de aportación patrimo-
nial se dividirán en dos series. La Serie "A", que re-
presentará en todo tiempo el 66% del capital de la socie-
dad, y sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal,
y la Serie "B", por el 34% restante, que podrá ser sus-
crita por el propio Gobierno Federal, por entidades de -
la administración pública federal paraestatal, por los -
gobiernos de las entidades federativas y de los municii-
pios; por los usuarios del servicio público de banca y -
crédito y por los trabajadores de las propias sociedades
nacionales de crédito.

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

cripción, tenencia y circulación de los certificados de la Serie "B". Dichas disposiciones deberán expedirse con vista a una adecuada participación regional y de los distintos sectores, público, social y económico".

"Artículo 6°.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar, a efectos de administrativos, los preceptos de esta ley y para, mediante disposiciones de carácter general, proveer a todo cuanto se refiera a la aplicación de la misma".

El primer problema que se plantea es establecer si el artículo 10 de la LRSPBC es o no contraria a la Constitución, específicamente en cuanto al nuevo texto del artículo 28 Constitucional, en el que se establece que será exclusivamente el Estado quien preste ese servicio de banca y crédito a través de las instituciones que en los términos de la LRSPBC se establezcan. En efecto, el Artículo 10 permite a los particulares la posibilidad de ser socios hasta el 34% de su capital social.

La discusión se ha sustentado partiendo como supuesto fundamental que desde el momento mismo en que se efectuó la expropiación de la banca, el titular del Ejecutivo Federal tuvo como objetivo esencial que los particulares (personas físicas o morales) ya no tuvieran nada que ver con la prestación del servicio público de banca y crédito,

así lo establece expresamente en la exposición de motivos de ese decreto expropiatorio de fecha 10. de septiembre de 1982, y que en una de sus partes conducentes dice:

"....Que los empresarios privados a los que se les había concesionado el servicio de la banca y el crédito en general, han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además de acuerdo a sus intereses fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados, con criterio de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.

Que el Ejecutivo a mi cargo estima que en los momentos actuales, la Administración Pública, cuanta con los elementos y experiencia suficiente para hacerse cargo de la -- prestación integral del servicio público de banca y crédito, considerando que los fondos provienen del pueblo mexicano inversionista y ahorrador a quienes es preciso facilitar el acceso al crédito...."

Siguiendo el curso de las disposiciones dictadas a partir de esa expropiación (como el decreto del 6 de septiembre de 1982), es obvio que el constituyente tuvo también como motivo fundamental el prescindir de los particulares en la prestación de ese servicio, por lo que en forma expre

sa se estipuló a nivel Constitucional que el servicio público de banca y crédito será prestado EXCLUSIVAMENTE por el Estado, a través de instituciones que en los términos de la ley reglamentaria se establezca, y que ese servicio no será objeto de concesión a particulares.

Como se desprende del texto del artículo 28 Constitucional, ni la existencia de las sociedades nacionales de crédito ni la misma ley reglamentaria son anticonstitucionales, sino que en todo caso lo sería el artículo 10 de esa ley, que es la que permite nuevamente a los particulares tener la titularidad de una parte social de las instituciones que prestan ese servicio, sin embargo, antes de dar un criterio definitivo respecto de ese problema, enunciaremos las dos corrientes que la analizan, una que desmiente su constitucionalidad y otra que la sostiene.

- a) Corriente que sostiene la anticonstitucionalidad de la ley reglamentaria.

Esta postura sostiene que a raíz de haberse establecido en la propia Constitución que el Estado sería quien exclusivamente prestaría el servicio de banca y crédito por medio de instituciones que la respectiva ley reglamentaria define, se excluyó radicalmente la intervención de particulares en la prestación de ese servicio.

Esta afirmación se fundamenta en la redacción del nuevo texto del artículo 28 Constitucional, por cuanto al concepto "EXCLUSIVAMENTE", ésto quiere decir, únicamente, o en su caso, uno sólo, por lo tanto al disponer la ley reglamentaria del servicio de banca y crédito en su artículo 10 que los particulares podrán adquirir hasta el 34% de las acciones (certificados de aportación patrimonial serie "B"), es violatorio a lo dispuesto por la Constitución, ya que donde concurren dos o más, ya no es exclusivo de uno sólo, no importando en este caso que el Estado tenga el 66% restante, ni el control o gobierno de esos organismos; en consecuencia el artículo 10 de la LRSBPC es anticonstitucional.

Por otra parte, se establece también en la Constitución que el servicio de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares, y en este caso, hay que analizar que al constituirse las instituciones de crédito como sociedades (aún cuando sean de un tipo muy especial), de conformidad con la ley reglamentaria, su capital social está representado íntegramente por dos partes, ésto es, por una serie tipo "A", y otra serie tipo "B", en la que cada parte del capital social representa cuando menos en teoría una porción de esa sociedad, es decir, a los particulares les corresponderá el 34% de la titularidad de

esa sociedad, y al corresponder la titularidad de la concesión a esas sociedades, indirectamente los particulares son beneficiarios titulares de esa concesión hasta el monto de su participación.

b) Corriente que sostiene la constitucionalidad de la LRSPBC.

Algunos tratadistas aducen para sostener esta postura, que las instituciones de crédito que prestan el servicio público de banca y crédito (SNC y INC)^{99/} forman parte de la Administración Pública Federal, de conformidad con el Artículo 1° párrafo tercero - de la LOAPF, y es el Estado a través de esas instituciones el que en forma exclusiva presta ese servicio, en virtud de que son organismos públicos con personalidad jurídica independiente a la de los socios que la integran, y el hecho de que exista una participación de particulares no afecta de manera alguna dicha exclusividad.

En mi opinión considero que no existe tal anticonstitucionalidad, ya que como se ha visto, este servicio es prestado por el Estado por conducto de empresas de la Administración Pública Federal, que cuentan con personalidad jurídica propia, es decir,

^{99/} Art. 2° de la LRSPBC.

independiente de cada uno de los socios que la integran, siendo el Estado quien por conducto de ellas toma las decisiones, quien las administra, y en ultima instancia podrá crearlas o liquidarlas, asegurando así el gobierno de todo el sistema financiero.

Se ha discutido que es dudosa su constitucionalidad en base a que existe la posibilidad de que en esas sociedades pueda existir la participación de los particulares para integrar su capital social, argumentándose de esta manera que ya no es el Estado quien de una manera exclusiva presta este servicio; es incorrecta esta apreciación, en virtud de que si bien es cierto que existe concurrencia entre el Estado y los particulares en este sentido, también es cierto que de ninguna manera los particulares podrán representar en forma alguna a la sociedad, las decisiones serán siempre tomadas por el Estado, así como la administración que será a cargo de éste, quedando así limitados los derechos de aquéllos, reduciéndose simplemente a la opinión y por la participación que tienen en el capital social, a recibir las utilidades que por este concepto se devenguen, quedando en última instancia independiente la personalidad jurídica de cada uno de ellos a la de cada institución crediticia, quien por conducto de éstas es el Estado el que presta el servicio público de banca y crédito en forma exclusiva de conformidad con el nuevo texto -

del artículo 28 Constitucional.

Por otra parte, se puede estar cierto que esta participación que hasta por un 34% pueden tener los particulares en el capital social de estas sociedades, atenta contra los motivos que dieron origen a la expropiación de la banca, así como al espíritu que motivó al constituyente permanente para redactar el nuevo texto del artículo 28 Constitucional, pero esa medida se tuvo que hacer necesaria por razones de política financiera, ya que de otra manera cómo se hubiera logrado la confianza de los poseedores del capital sino con una medida como la que se tomó?

También se plantea otra anticonstitucionalidad, que se deriva del artículo 6° de la LRSPEC, en la que se faculta a la SHCP para expedir los reglamentos que sean necesarios en cuanto se refiera a hacer efectiva su aplicación. En efecto, es anticonstitucional esa disposición, en virtud de que nuestra Constitución General de la República establece en el artículo 89 Fracción I, que la facultad reglamentaria corresponde al Presidente de la República, y es de explorado derecho que esa facultad no es delegable, ya que no está establecido en éste máximo ordenamiento esa posibilidad, y en la ley reglamentaria sin considerar esa disposición, concede a la SHCP esa facultad. "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los precep-

tos de esta ley y para mediante disposiciones de carácter general, proveer en cuanto se refiera a la aplicación de la misma".

K. EL BANCO DE MEXICO

Una de las medidas que más trascendencia ha tenido para la Administración Pública Federal, a raíz de la expropiación de la banca privada, ha sido el decreto publicado el 29 de noviembre de 1982 en el Diario Oficial, por el cual se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México.

Una de las reformas contenidas en ese Decreto, es la que establece en el artículo 1º, conforme el cual el Banco de México (banco central) deja de constituirse como sociedad anónima para surgir como un organismo público descentralizado: "Se crea un organismo público descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denominará Banco de México, que será el Banco Central y de emisión único de la Nación".

Al desaparecer el Banco de México como sociedad anónima, desaparecen también todas las consecuencias jurídicas que implícitamente traen consigo ese tipo de sociedades; es decir, desaparecen también sus accionistas, las acciones con las que se integraba su capital social, su asam-

blea general, etcétera., surgiendo en su lugar una nueva constitución y administración para la consecución de sus fines.

Nace pues, un nuevo concepto de lo que es dentro de nuestro régimen jurídico la banca central, con una personalidad jurídica y patrimonio propios distinto al que tuviera en años pasados, aún cuando en esencia sigue los mismos lineamientos que en términos generales seguía el Banco de México, S.A., como banco central.

Así pues, el Banco de México es hoy en día un organismo público descentralizado, que opera como banco central, - teniendo a su cargo la facultad exclusiva de emisión, que actúa como un instrumento del Estado para hacer efectiva su política monetaria, tanto en el interior como en el extranjero, por lo que además se le siguen otorgando facultades de consejero y tesorero de la Federación.

Naturaleza Jurídica. - En cuanto a este punto se pueden afirmar que estamos frente a un organismo público descentralizado, y no frente a una empresa de participación estatal mayoritaria como correspondía anteriormente, en virtud del decreto de fecha 29 de noviembre de 1982, por el cual se derogaron, adicionaron y reformaron diversas disposiciones de su Ley Orgánica, estableciendo entre una de sus reformas de manera expresa que se trata de un orga

nismo descentralizado.

Régimen Jurídico.- En cuanto al régimen jurídico al que pertenece, por constituir éste un organismo público, como ya hemos visto anteriormente, recae dentro de lo que se conoce como derecho público.

Patrimonio.- En razón de que el Banco de México estaba constituido como sociedad anónima, su capital social estaba integrado por acciones de Serie "A" y de Serie "B", las primeras pertenecían al Gobierno Federal y constituyeron siempre el 51%, y las de Serie "B" estaban suscritas por instituciones de crédito que habían obtenido concesiones por parte del Gobierno Federal para operar como tales, así como por las organizaciones auxiliares, correspondiendo a éstas un máximo de 49%.

A partir de la expropiación de la banca privada, el Gobierno Federal obtuvo prácticamente la totalidad de las acciones del Banco de México, S.A., por lo que se hizo un absurdo tener dividido su capital en acciones, ya que todo prácticamente era del Estado, por tal motivo se derogaron los artículos 5º, 6º y 7º de la LOBM, mismos que determinaban su capital social por acciones, reformándose a su vez el artículo 4º de la siguiente manera:

"El patrimonio del Banco de México se integrará con:

- I. Los bienes, derechos y obligaciones que le correspondan conforme a la ley, así como aquéllos prove

nientes de las operaciones que realice y de los servicios que proporcione.

II. Las aportaciones que reciba del Gobierno Federal,
y,

III. Los demás bienes, derechos y obligaciones que adquiera o contraiga, por cualquier otro título legal".

Administración.- Conforme a su Ley Orgánica, el Banco de México se administrará y ejercerá sus prerrogativas a través de una junta de Gobierno y un Director General -- que será designado por el Ejecutivo Federal. 100/

La Junta de Gobierno estará integrada por nueve miembros propietarios y sus respectivos suplentes; el Secretario de Hacienda y Crédito Público será miembro de la Junta de Gobierno y Presidente de la misma. Los demás miembros propietarios y suplentes serán nombrados por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, la que además designará entre ellos al vicepresidente de la propia Junta, quién cubrirá las ausencias del presidente, sólo podrán ser miembros de la Junta de Gobierno personas relacionadas con la actividad bancaria, industrial o comercial de la República. 101/

100/ Art. 45 de la LOBM

101/ Art. 47 de la LOBM

Excepto el caso del Secretario de Hacienda y Crédito Público, los demás miembros durarán en su cargo 2 años, - pudiendo ser nuevamente designados para otros periodos. 102/.

Para hacer frente a la gestión encomendada a la Junta - de Gobierno, ésta estará investida de facultades amplísimas para ejecutar actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas, con todas las facultades generales y las que requieran cláusula especial conforme a la ley, podrá otorgar o suscribir títulos de crédito o desistirse del juicio de amparo y otorgar y revocar poderes; asimismo, queda facultada para expedir el reglamento interior de la institución. 103/

No podrán ser miembros de la Junta de Gobierno:

- I. Los extranjeros,
- II. El Director General, los demás financieros o empleados del banco, las personas que tengan con el director general o subdirectores de la institución parentesco por afinidad o consanguineidad hasta el cuarto grado.
- III. Los que hayan sido declarados en concurso y los

102/ Artículo 46 de la LOBM

103/ Artículo 46 de la LOBM

deudores morosos de cualquier institución de crédito, así como las personas que tengan litigio -- pendiente con el banco.

- IV. Las personas inhabilitadas para ejercer el comercio por cualquier causa; y
- V. Las personas que hayan sido condenadas por un delito que amerite pena corporal por más de un año. 104/

Facultades de la Junta de Gobierno:

- I. Administrar el banco y ejercitar sus prerrogativas y funciones. 105/
- II. Discutir y en su caso aprobar, el proyecto del presupuesto del banco formulado por el director general para el ejercicio inmediato siguiente el cual se someterá a la consideración de la SHCP para su posterior aprobación por la SPP. 106/
- III. Aprobar las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria que afecten las funciones del Banco de México, antes de proceder a su ejecución. 107/

<u>104/</u>	Art. 48 de la LOBM
<u>105/</u>	Art. 45 de la LOBM
<u>106/</u>	Art. 64 párrafo 3° de la LOBM
<u>107/</u>	Art. 73 de la LOBM

- IV. Señalar el sueldo del director general. 108/
- V. Conceder una gratificación anual a los funcionarios y empleados del banco, en proporción a sus retribuciones sin que excedan del 30%. 109/
- VI. A propuesta del director general, designar a los subdirectores del banco. 110/
- VII. Delegar facultades a comisiones en su seno o al director general, con excepción de aquéllos que conforme a la ley estén sujetos al veto de la - SHCP. 111/

Facultades del Presidente de la Junta de Gobierno:

Conforme a la LOBM el Presidente de la Junta de Gobierno tiene las siguientes facultades:

- A) Vetar las resoluciones de la Junta de Gobierno o de la Comisión de Cambios y Valores, en la forma que establezca el reglamento interior cuando se refiera:

- 108/ Artículo 58 de la LOBM primer párrafo.
109/ Artículo 58 segundo párrafo de la LOBM.
110/ Artículo 49 último párrafo de la LOBM.
111/ Artículo 52 último párrafo de la LOBM.

- I. A las normas generales que fijan las operaciones que afecten el volumen y la composición de la -- circulación monetaria;
 - II. A las normas generales que rijan las operaciones de compra y venta de oro;
 - III. A las normas generales que rijan las operaciones e inmersiones en divisas o cambio extranjero, y en títulos o efectos pagaderos en moneda extranjera;
 - IV. A la obtención de préstamos con garantía de los valores de oro y plata que el banco posea y a los depósitos en oro y plata que el Banco de México haga en los términos de la LOBM.
 - V. A los depósitos que en caso urgente se hagan en instituciones de crédito, para ayudarlas a hacer frente a un retiro extraordinario de depósito; y
 - VI. A la determinación de los depósitos que las instituciones de crédito deben mantener en el Banco de México, según los artículos 35, 32, 34 y 73 de la LOBM. 112/
- B) Convocar a la Junta de Gobierno para realizar sesiones extraordinarias de asambleas. 113/

112/ Artículo 46 en relación con el Art. 71 de la LOBM.

113/ Artículo 49 de la LOBM.

Facultades del Director General:

En términos generales, el Director General tendrá a su cargo el gobierno del banco y la representación legal de éste, con las facultades que señale el reglamento interior y las demás que la Junta de Gobierno delegue en dicho funcionario. 114/

Tendrá además las siguientes facultades:

- I. Fijar los salarios del personal del Banco conforme a las asignaciones globales de su presupuesto. 115/
- II. Formular el proyecto del presupuesto del banco - para el ejercicio inmediato siguiente. 116/
- III. Proponer el reglamento interior que fija a el - Banco de México. 117/
- IV. Convocar a una sesión extraordinaria de la Junta de Gobierno.
- V. Asistir a las reuniones de la Junta de Gobierno y las de la Comisión de Cambio de Valores.

- 114/ Artículo 54 de la LOBM
115/ Artículo 58 primer párrafo de la LOBM
116/ Artículo 64 tercer párrafo de la LOBM
117/ Artículo 75 segundo párrafo de la LOBM

Funciones:

El Banco de México, organismo público descentralizado, en su calidad de banco central, tiene a su cargo diversas funciones, fundamentalmente de carácter económico, funciones que se encaminan necesariamente a obtener un sistema económicamente sano, a través de la regulación monetaria de banca y crédito.

Puede afirmarse que el actual Banco de México básicamente tiene las mismas funciones que tenía el anterior Banco de México, S.A., funciones que se regulan y regulaban respectivamente en el artículo 8° de su Ley Orgánica, los únicos cambios que surgieron en este renglón son los que se mencionan en la fracción I y II de este artículo y -- que se refieren a las facultades del Banco de México para determinar los tipos de cambio de la moneda extranjera y a la de fungir como banco de reserva y cámara de -- compensaciones de las instituciones de crédito.

En cuanto a la función de determinar el valor relativo de la moneda extranjera con la nacional, el artículo 8° fracción I establece: "Artículo 8°.- Corresponde al Banco de México desempeñar las siguientes funciones:

- I. Regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, determinando el o los tipos de cambios a los que deba calcularse -

la equivalente de la moneda nacional, para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, -- contraída dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, pudiendo determinarlos también para operaciones de compra y venta de divisas o -- moneda extranjera en territorio nacional".

Esta función implícitamente es confirmada por la ley reglamentaria de la fracción XVIII del artículo 73 Constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera 118/ y que en su artículo 1° y 2° establece:

"Artículo Primero.- El Banco de México al determinar lo relativo de la moneda extranjera con la nacional, de conformidad con lo previsto en su Ley Orgánica, tomará en consideración como reglas generales, además de las existentes, los siguientes factores y criterios:

- a) El equilibrio de la balanza de pagos;
- b) El desarrollo del comercio exterior del país;
- c) El mantenimiento del nivel adecuado de la reserva internacional de divisas;
- d) El comportamiento del mercado de divisas;

118/ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1982.

- e) La obtención de divisas requeridas para el pago de compromisos internacionales;
- f) El comportamiento de los niveles de precios y de las tasas de interés interno y externo; y,
- g) La equidad entre acreedores y deudores de obligaciones dominadas en moneda extranjera, pagaderas en el territorio nacional".

"Artículo Segundo.- La valorización de los factores y - criterios contenidos en las reglas del artículo anterior, tendrá por objeto promover el desarrollo equilibrado del país y el aseguramiento de la realización de los planes de desarrollo con justicia social".

En efecto, nuestra Constitución Federal establece que es facultad del Congreso de la Unión dictar las reglas que deberán regir para determinar el valor relativo de la moneda nacional frente a la extranjera 119/, motivo por el cual el Ejecutivo Federal expidió la ley reglamentaria de ese mandato constitucional a que se ha hecho referencia, confiriendo al Banco de México desde ese momento y de una manera expresa esa facultad.

El banco central realizará las operaciones de cambio sobre el exterior y determinará las equivalencias de la moneda nacional y las de internación en el mercado por me-

119/ Artículo 73 Fracción XVIII de la LOBM.

dio de una comisión ejecutiva que se denominará Comisión de Cambios y valores, la cual estará integrada por tres miembros de la Junta de Gobierno, que al efecto designe la SHCP. 120/

En cuanto al segundo cambio que se puede apreciar en la fracción II del artículo 8 de la LOBM respecto de las funciones del banco, se refiere no precisamente a un cambio de funciones encomendadas propiamente como banco central, ya que en esencia la función contemplada en ese precepto legal obedece como consecuencia de haberse transformado al Banco de México de una Sociedad Anónima a un Organismo Público Descentralizado, es decir, ya no se refiere al banco como una sociedad mercantil, sino que se habla de un organismo público, ni tampoco de un consejo de administración, sino de un consejo de gobierno; por lo que no será en este caso el único cambio que al respecto hubo en su Ley Orgánica, sino que hubo tantas reformas en ese ordenamiento como artículo que contenían y hablaban del banco como sociedad anónima y de su consejo de administración, capital social, etcétera.

Por último, dentro de las innovaciones que se presentaron en las funciones del Banco de México, es la que se señala en la adición que se hizo del artículo 23-bis de la Ley -

Orgánica del Banco de México, el cual fue reformado por Decreto de fecha 9 de diciembre de 1983, en el cual se determinan las bases para implantar el control de cambios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1983.

Conforme a este artículo se faculta al Ejecutivo Federal, cuando sea necesario o conveniente, a la debida protección de la economía nacional, para expedir decretos que establezcan un régimen de Control de Cambios, cuya finalidad podrá ser la de prohibir o restringir las importaciones, exportaciones o comercio dentro de la República, de divisas extranjeras (billetes y moneda metálica extranjera y toda clase de documentos de crédito sobre el exterior, así como demás medios internacionales de pago), -- así como la importación y exportación de moneda nacional, determinando en su caso, las obligaciones y requisitos respecto del uso y aplicación de las divisas, correspondientes al valor de la importación o exportación de mercancías.

El Banco de México estará a cargo de la aplicación del Control de Cambios, conforme a lo dispuesto por el decreto que expida el Ejecutivo Federal, y en su caso las disposiciones complementarias que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En aplicación de ese régimen, establecerá los términos y condiciones en que las instituciones de crédito del país y las casas de bolsa autorizadas deban intervenir en la aplicación del mencionado régimen. El propio Banco de México estará facultado para fijar tipos de cambios para las operaciones con divisas.

A quien viole las disposiciones determinadas con el control de cambios, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá multa por la cantidad que no sea menor a un cuarto de tanto ni mayor a tres tantos al equivalente al valor de las divisas sustraídas del Control, al tipo de cambio vigente en la fecha en que se haya cometido la infracción.

Quien reciba préstamos o crédito de entidades financieras del exterior deberá inscribir dichos créditos en un registro que llevará la mencionada Secretaría, quien no cumpla con este requisito y siempre que dicho incumplimiento no traiga como consecuencia la infracción señalada en el párrafo anterior, la SHCP impondrá una multa en moneda nacional por una cantidad que no será menor de cincuenta veces ni mayor de mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción.

Contra resoluciones administrativas que impongan estas -

multas, procederá recurso de revocación, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación; contra las resoluciones definitivas dictadas en el citado recurso, procedera el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

L. LAS NUEVAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

A partir de haberse expropiado la banca privada, hubo una gran actividad legislativa en torno a ese servicio público, fundamentalmente respecto de las instituciones que lo deberían prestar, es decir, los organismos que se harían cargo de la prestación del servicio público de banca y crédito; una de las innovaciones legislativas fue la de establecer a nivel constitucional que fuese el Estado quien de manera exclusiva prestara ese servicio por medio de las instituciones de crédito que se constituyeran en los términos que de la respectiva ley reglamentaria.

Fue de esa manera que se promulgó la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 de la Constitución General de la República, la cual se denomina Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (LRSPBC), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982 y entró en vigor el 10. de enero de 1983.

En dicha ley se estableció que el servicio público de banca y crédito sería prestado por dos tipos de instituciones, unas constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito en los términos de esta ley (SNC) y las constituidas por el Estado como Instituciones Nacionales de Crédito - (INC) conforme a las leyes. 121/

En virtud de que las INC ya han sido objeto de estudio en capítulos anteriores, haremos ahora un estudio de las nuevas SNC, de conformidad a esta ley reglamentaria, y para tal efecto, comenzaremos diciendo que las SNC son instituciones de derecho público, creadas por decreto del Ejecutivo Federal que poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, las cuales prestarán servicios de banca y crédito. 122/

Naturaleza Jurídica.- Para realizar un mejor planteamiento acerca de este problema, y a efecto de un mejor entendimiento, se hace necesario analizar algunas situaciones que se presentaron desde el momento mismo de la expropiación de la banca privada, situaciones que de alguna manera establecieron algunos lineamientos relativos a la naturaleza jurídica de esas instituciones, ya que en términos generales se ha determinado por un lado, que estamos frente a empresas de participación estatal mayoritaria,

121/ Artículo 2° de la LRSPBC.

122/ Artículo 7° de la LRSPBC.

y por otro lado, ante organismos públicos descentralizados.

En primer lugar, con el decreto expropiatorio se estableció en su artículo sexto que el servicio de banca y crédito seguiría prestándose por las mismas estructuras administrativas, que se transformarían en entidades de la administración pública, sin especificar en este caso qué tipos de entidades u órganos más concretamente serían; - posteriormente, por decreto de fecha 6 de septiembre de ese mismo año (1982), se estableció que los bancos expropiados operarían como instituciones nacionales de crédito, para lo cual la SHCP con auxilio de un Comité Técnico Consultivo dictaría las medidas conducentes, por lo que en este caso se pretendió, como ya hemos dicho, que fuese su naturaleza jurídica como la de empresas de participación estatal mayoritaria, ya que es precisamente la que corresponde a esas instituciones; debo hacer notar que se ha discutido que esta disposición quedó como una mera intención, toda vez que nunca se tomaron las medidas conducentes a que se refiere esa disposición; no obstante lo anterior, el artículo segundo de ese decreto, estableció también que se propondría al Ejecutivo Federal que esos organismos se constituyan como organismos públicos descentralizados.

Es evidente que desde el momento en que se expropió la

banca privada, se tuvo la intención de que ese servicio fuera prestado por el propio Estado, a través de entidades de la Administración Pública Federal, y en principio, esa sería en términos generales su naturaleza jurídica - (organismos públicos), este hecho se confirma con la adición que posteriormente se hizo al artículo 28 de la Constitución General de la República, estableciéndose que sería el Estado quien en forma exclusiva prestaría este servicio por medio de las "instituciones" que se crearían en términos de la respectiva ley reglamentaria, la cual, como se ha dicho, sería prestado por dos tipos de instituciones, a saber la INC y las SNC; en cuanto a las últimas podemos decir lo siguiente:

Al establecer la LRSPBC que este servicio sería prestado por las SNC (Sociedades Nacionales de Crédito), debemos entender el vocablo "sociedades", que en forma literal - se menciona, de un modo diferente como al que legalmente conocemos, ya que son "sociedades" mucho muy especiales, esto es, que no siempre se integrarían con dos o más socios, como lo determina nuestro Código Civil (C.C.), al establecer que en el contrato de sociedad, los socios - se obligan mutuamente a combinar sus recursos o esfuerzos para la realización de un fin común, de carácter preponderantemente económico, pero que no constituye una es

peculación comercial 123/, en las SNC existe la posibilidad de que se constituyan con un solo socio 124/, desvirtuando de esta forma ese término de sociedad; por otra parte, en toda sociedad debe imperar la voluntad de todos los socios a través de su asamblea general, y en las SNC sólo impera la voluntad del Estado y se limitan excesivamente los derechos de los demás socios; por otra parte, al constituir las operaciones bancarias actos de comercio de conformidad con el artículo 75 fracciones XIV y XXI del Código de Comercio (C.Co.); "Art. 75. La Ley reputa actos de comercio:... XIV. Las operaciones de los banqueros;XXI. Las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de estructura esencialmente civil;...", para la constitución de esas sociedades se debieron tomar en consideración las disposiciones de carácter mercantil 125/ lo que no sucedió ni aún en forma supletoria como se desprende de la propia ley, es decir, no tuvo aplicación alguna la Ley General de Sociedades Mercantiles (LGSM), en conclusión, estas "sociedades" tienen una connotación "sui generis" -única en su género-, ya que son simples empresas públicas a quienes inapropiadamente se les llama sociedades.

123/ Art. 2688 del C.C., para el Distrito Federal en materia común y en materia federal para toda la República.

124/ Art. 10 de la LRSPBC.

125/ Art. 1° del C.Co.

- ¿Son empresas de Participación Estatal Mayoritaria?

Como ya hemos visto, se consideran empresas de participación estatal mayoritaria, aquéllas que satisfagan alguno de los siguientes requisitos:

- a) Que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal o alguno de los organismos que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, conjunta o separadamente, sean propietarios de más del 50% del capital social;
- b) Que en la constitución del capital social se hayan figurar acciones de serie especial, que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal;
- c) Que el Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo administrativo, junta o directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente o cuando menos, tenga la facultad de vetar los acuerdos de la asamblea general, consejo directivo o junta directiva. 126/

Como se puede ver las SNC encuadran como sociedades de participación estatal mayoritaria, toda vez que el Gobierno Federal es propietario cuando menos del 66% del capi-

tal social, existe una serie especial tipo "A" que sólo - puede ser suscrito por el Estado,^{127/} y además podrá nombrar a los directores generales y a las dos terceras partes de los consejeros que integran el consejo directivo de cada SNC. ^{128/}

- ¿Son Organismos Públicos Descentralizados?.

Conforme a la ley se ha establecido que son organismos - públicos descentralizados, aquéllas instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- a) Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros - organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que aporte el Gobierno Federal o con el rendimiento de un impuesto específico; y,
- b) Que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica o tecnológica o la obtención y -

127/ Art. 10 de la LRSPBC
128/ Art. 24 y 30 de la LRSPBC.

aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. 129/

Conforme a las características enunciadas en el párrafo anterior se afirma, que las SNC podrían encuadrar como organismos descentralizados, toda vez que han sido creados por decreto del Ejecutivo Federal 130/, tienen personalidad jurídica y patrimonio propios 131/, dicho capital está suscrito en un 66% por el Gobierno Federal y como finalidad primordial es la de prestar un servicio público.

Como se puede apreciar, al amparo de la LOAPF y de la LCPGFODEPE, las SNC tienen una naturaleza jurídica un tanto compleja de determinar, ya que posee las características suficientes para poder establecerse como organismos descentralizados o como empresas de participación estatal mayoritaria.

Por otra parte, la LRSPBC se establece en su artículo 7° que: "Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de derecho público creadas por el Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente ley y tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios...", de este

129/ Art. 45 de la LOAPF y Art. 2° de la LCPGFODEPE.

130/ Decretos del 29 de agosto de 1983.

131/ Art. 7° de la LRSPBC y Art. 1° de los Decretos de Transformación de las Instituciones de Crédito, S.A., en SNC.

concepto que nos dá la ley, aparentemente ubica a las SNC como organismos públicos descentralizados, pero si analizamos la constitución de estas sociedades podremos ver que más que organismos descentralizados, posee las características propias de una empresa de participación estatal mayoritaria, toda vez de que en este tipo de sociedades, existe una conjunción de intereses, - es decir, existe una participación en el capital social tanto del Estado como de particulares, en donde la mayoría de ese capital es aportado por aquél, dándose el supuesto elemental que caracteriza a ese tipo de sociedades; por su constitución son empresas de participación estatal mayoritaria.

La razón por la cual la LRSPBC determinó que serían organismos descentralizados se remonta en mi opinión, desde el momento en el que se expropió la banca privada, - ésto es, que desde ese decreto se señaló que esas instituciones formarían parte de la Administración Pública Federal, tomándose como referencia que los particulares ya no serían de ninguna forma quienes tuvieran a su cargo el servicio de banca y crédito, razón por la cual se estableció en el decreto del 6 de septiembre de 1982 - que operarían transitoriamente como instituciones nacionales de crédito, ya que tomarían las medidas necesarias para ser constituidas como organismos descentralizados.

En consecuencia, siguiendo el propósito establecido en estos decretos, se estableció en el artículo 7° de la LRSBPC que las SNC serían organismos descentralizados, pasando por alto, sin embargo, que por razones de política financiera se permitió a los particulares ser titulares del 34% del capital social de éstas, siendo esta participación una característica que desvirtúa el concepto que da este artículo 7° como organismo descentralizado, siendo por estas razones, típicas empresas de participación estatal mayoritaria.

No debemos perder de vista que, por otra parte, conforme al nuevo texto del artículo 28 de la Constitución que se determinó con la adición del 16 de noviembre del mismo año, se estableció que el servicio de la banca y crédito sería prestado exclusivamente por el Estado, por medio de las "instituciones" que se creen en los términos de la respectiva ley reglamentaria, es decir, que las únicas instituciones con las que el Estado podía prestar en forma exclusiva este servicio, eran las INC, ya que son organismos que forman parte de la Administración Pública Federal, y no como indebidamente establece la LRSBPC, esto es, por sociedades llamadas nacionales de crédito (SNC).

En lo personal, también considero que aunque la ley establece que las SNC sean organismos descentralizados,

aunque no de una manera expresa; por sus características, son empresas de participación estatal mayoritaria, o bien sociedades mercantiles de estado, toda vez que son empresas públicas cuyo objeto social es la prestación de un -- servicio público, que la Ley Mercantil cataloga como actos de comercio, independientemente de que el Estado domina en todos los aspectos internos y externos, y que la participación de los particulares por regla general no exista, o en su caso sea poco significativa.

Hemos visto que el derecho administrativo señala que el régimen de descentralización administrativa consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una realación diversa de jerarquía y en algunos casos la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la administración la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados públicos (titulares de la administración central), y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos, es decir, se les confiere cierta autonomía en la decisión; esto se traduce a una limitación por parte de la administración central en la facultad de nombramiento, mando y ejecución respecto del órgano descentralizado.

En este caso es dudoso que las SNC tengan plena auto-

mía orgánica y técnica, toda vez que el poder central conserva plenas facultades para nombrar a los principales integrantes del Órgano decisorio, así como para nombrar al director general. 132/

También por conducto de la nueva Subsecretaría de la Banca Nacional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la administración central tendrá facultades para formular la política bancaria en todo el sistema financiero; para controlar la captación y asignación de los recursos financieros del sistema bancario; para aprobar los presupuestos de la banca; así como establecer los mecanismos de control de la gestión de las entidades del sistema financiero, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos señalados en la LRSFPC. 133/

Es natural que el Estado guarde cierta vigilancia y control de los organismos descentralizados, para establecer una coherencia y unidad en toda la administración pública, pero en este caso, considero que se limita demasiado a estas instituciones, quedando prácticamente supeditada a prestar el servicio de banca y crédito, sujetándose a las políticas que determine la administración central.

132/ Artículos 24 y 30 de la LRSFPC.

133/ Artículos 71 y 79 de la RISHCP.

De lo anterior se desprende que las SNC son simplemente empresas de participación estatal mayoritaria o como algunos tratadistas llaman sociedades mercantiles de estado, cuyo objeto es la prestación del servicio público - de banca y crédito en los términos establecidos por la ley.

Características de las Sociedades Nacionales de Crédito.

Patrimonio.- En cuanto a su patrimonio, el capital social con el cual se constituyen estará representado por unos certificados de aportación patrimonial, estos certificados por disposición de la ley serán títulos de -- crédito y 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 esté - modificado por la LRSPBC. 134/

Tipos de Certificados de Aportación Patrimonial:

Establece la LRSPBC que existirán dos tipos de certificados de aportación patrimonial, que son:

- a) Certificados de aportación patrimonial serie "A"
- b) Certificados de aportación patrimonial serie "B"

Los certificados serie "A", representarán en todo tiempo el 66% del capital social de esas sociedades, y sólo podrá ser suscrito por el Gobierno Federal 135/, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren a su titular, 136/ estos certificados podrán emitirse en uno o más títulos -- que no llevarán cupones. 137/

Los certificados serie "B", representarán como máximo un 34% del capital social de la sociedad, y podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, entidades de la administración pública paraestatal, por los gobiernos de las entidades federativas y por los municipios, por los usuarios del servicio público de banca y crédito y por los trabajadores de las propias SNC. 138/

Este tipo de títulos deberán ser nominativos, los cuales podrán amparar uno o varios certificados de aportación patrimonial, sin que excedan del 1% del capital social por persona (física o moral), salvo que se trate del Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas, municipios u órganos de la Administración Pública Federal, conforme a la ley reglamentaria, 139/ éstos -- certificados llevarán además adheridos cupones nominati-

- 135/ Art. 10 de la LRSPBC.
136/ Art. 12 de la LRSPBC.
137/ Art. 13 de la LRSPBC.
138/ Art. 10 de la LRSPBC.
139/ Art. 16 de la LRSPBC.

vos y numerados para el cobro de utilidades. 140/

En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de estas sociedades, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros, 141/ la violación a esta prohibición traerá como sanción la pérdida de esos títulos en favor de la Nación. 142/

Las sociedades llevarán un registro de los certificados de aportación patrimonial en los que se anoten los datos de sus titulares, de tal suerte, que las SNC sólo considerarán como titulares a quienes aparezcan en esos registros, por tal motivo, se hará necesario la anotación respectiva cuando se realice una transacción o transmisión de esos certificados para que con ello queden a salvo -- sus derechos como socio. 143/

El capital mínimo de las SNC será el que establezca la SHCP mediante reglas de carácter general, atendiendo las necesidades económicas del país y de los servicios que presta. 144/

Administración.- Las SNC serán administradas por un órgano llamado Consejo de Administración y por un director general. 145/

140/ Art. 13 de la LRSPBC

141/ Art. 11 de la LRSPBC

142/ Art. 11 segundo párrafo de la LRSPBC

143/ Art. 15 de la LRSPBC

144/ Art. 17 de la LRSPBC

145/ Art. 22 de la LRSPBC

El Consejo de Administración dirigirá a la sociedad con base a las políticas, lineamientos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, para alcanzar los objetivos se instituirá a su vez al Director General para su ejecución y realización.

El Consejo Directivo.- Como ya se mencionó anteriormente, será el órgano encargado de la administración de la sociedad, y estará integrado por un número impar de miembros que no será inferior de nueve ni mayor de veintiuno. 146/

Los consejeros que representan a la serie "A" serán nombrados por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP y constituirán en todo tiempo las dos terceras partes de los consejeros y el resto los nombrarán los titulares de la serie "B".

El Consejo de Administración estará presidido por el titular de la SHCP o por persona que éste designe, 147/ las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los consejeros presentes, teniendo el presidente voto de calidad para el caso de empate, para esto, sólo sesionará válidamente el Consejo cuando la asistencia sea por lo menos la mitad más uno de sus miembros, siempre que la

146/ Art. 24 de la LRSPBC.

147/ Art. 28 de la LRSPBC.

mayoría sean de los que representen a los designados por la serie "A". 148/

El Consejo estará investido de facultades amplísimas para ejecutar actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas y las facultades generales y las que conforme a la ley requieran de cláusula especial, podrá otorgar o suscribir títulos de crédito, desistirse del juicio de amparo y delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General.

Serán facultades indelegables del Consejo:

- a) Nombrar a propuesta del director general a los funcionarios del banco que ocupan cargos de jerarquía administrativa inmediata inferior a la de éste, y las demás que señale el reglamento orgánico, conceder licencias y resolver sobre renuncias que presenten;
- b) Nombrar y remover al Secretario del Consejo;
- c) Resolver sobre el establecimiento y clausuras de sucursales;
- d) Acordar la creación de comités regionales consultivos y de crédito, así como los de carácter ad-

ministrativo que se requieran;

- d) Conceder y aprobar en su caso, previo informe del comisario, los estados financieros y los resultados de la sociedad;
- f) Aprobar en su caso, el pago de utilidades y la forma en que deba realizarse;
- g) Determinar las bases para la publicación de los estados financieros mensuales;
- h) Aprobar el presupuesto anual de gastos e inversiones, y en su caso modificarlo;
- i) Aprobar la adquisición y venta de inmuebles cuando se requiera, a fin de prestar un mejor servicio; y
- j) Proponer las modificaciones al reglamento orgánico y en su caso, aprobar el convenio de fusión de la sociedad. 149/

El Director General.- En términos generales, será el encargado de la ejecución y la realización de los objetivos, metas y programas que establezca el Consejo Directivo de la Sociedad, tendrá además el gobierno del banco y la representación legal. 150/

149/ Art. 23 de la LRSPBC

150/ Art. 31 de la LRSPBC

Será designado por el Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, debiendo recaer el nombramiento en persona que reúna, entre otros, los siguientes requisitos:

- a) Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos;
- b) Tener notorios conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia;
- c) Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en un cargo de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimientos y experiencia financiera y administrativa; y
- d) No tener ninguno de los impedimentos para ser consejero de acuerdo con la ley. 151/

Vigilancia.- La vigilancia estará encomendada a dos comisarios nombrados, uno por la Secretaría de la Contralaría General de la Federación y el otro por los consejeros de la serie "B", cada comisario nombrará a su respectivo suplente.

En términos generales los comisarios tendrán la facultad de examinar los libros de contabilidad de la sociedad, - así como realizar todos los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo derecho de -- asistir a las juntas del Consejo Directivo con voz. 152/

No podrán ser comisarios las personas incapacitadas para ser consejeros.

La ley reglamentaria no establece en forma expresa si la gestión de los comisarios de la sociedad deba ser realizada en forma conjunta o separada, lo cual considero que no imposibilita que sea realizada en cualquiera de esas dos formas; es de hacerse notar que al establecerse que uno de los comisarios sea el que nombre la Secretaría de la Contraloría de la Federación, se puede determinar el alcance de este sistema de vigilancia, ya que de esa forma puede haber un control más efectivo y directo por parte del Gobierno Federal respecto del dinero del público ahorrador e inclusive de la forma como se ejecuta la canalización de los recursos captados.

La Comisión Consultiva.- Las SNC tendrán una Comisión Consultiva integrada por los titulares de los certificados de la serie "B", distintos del Gobierno Federal, dicha Comisión se reunirá en las fechas en que el Consejo

Directivo indique, debiendo ser convocada cuando menos - una vez al año.

La Comisión Consultiva se ocupará de los siguientes asuntos:

- a) Conocer y opinar sobre las políticas conforme a las cuales la sociedad lleve a cabo sus operaciones.
- b) Analizar el informe de actividades que le presente el Consejo Directivo por conducto del director general.
- c) Opinar sobre el proyecto de aplicación de utilidades.
- d) Formular al Consejo Directivo las recomendaciones que estime convenientes sobre las materias que se indican en los puntos anteriores; y
- e) Las demás de carácter consultivo que se le asignan legalmente.

La Comisión Consultiva podrá ser convocada en cualquier tiempo, cuando menos por la tercera parte de sus miembros, por dos consejeros de la serie "B", o el comisario de esa misma serie, 153/

De la Protección de los Intereses del Público,- Al establecer la ley reglamentaria un apartado especial de protección de los intereses del público usuario, se ha tratado de esta manera infundir en ellos una mayor confianza - sobre estas instituciones de crédito, y esas medidas de - protección se pueden resumir básicamente en:

- a) El Secreto Bancario; y
- b) Los Intereses Económicos del Usuario

En cuanto al secreto bancario se establece que las SNC en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones si no es al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quien tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en las operaciones o servicios; fuera de los casos a que se hace mención, no podrá darse a persona alguna cualquier dato que se solicite en relación de los cuenta-habientes o sobre operaciones realizadas por esa institución crediticia.

Existen también casos de excepción que contempla la propia ley reglamentaria y que se mencionan como sigue:

- Cuando la información sea solicitada por la autoridad judicial, en virtud de providencias dictadas - en juicio, en el que el titular sea parte o acusado, y

- Cuando la información sea solicitada por autoridades Hacendarias Federales por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para fines fiscales.

Fuera de estos casos de excepción, en caso de revelación del secreto bancario, quedará automáticamente fincada una responsabilidad en contra de la institución reveladora, - la cual estará obligada a reparar los daños y perjuicios que por esta revelación indevida origine al cuentahabiente. 154/

El secreto bancario no afecta en forma alguna la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, toda clase de información y documentos que en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia solicite a esas instituciones en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

En cuanto a los intereses del usuario, establece la Ley reglamentaria, que las SNC deberán establecer la forma y términos que señale la SHCP con base en las disposiciones legales aplicables, los mecanismos que garanticen la solvencia y liquidez de las mismas y la seguridad de las ope

raciones que realicen para salvaguardar el interés del público usuario.

Los mecanismos que deberá establecer la SHCP serán en su caso señalados por conducto de la Subsecretaría de la Banca Nacional, con apoyo de sus diferentes Direcciones de Banca y Crédito que recientemente se han creado, independientemente del apoyo que tienen en forma inmediata del Banco de México, que como se ha dicho es en última instancia el banco de reserva de las instituciones de crédito.

En caso de llegar a ser afectados los intereses del público usuario, la propia ley reglamentaria establece que los usuarios podrán, a su elección, presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o hacerlos valer ante los tribunales competentes, en caso que sea la Comisión Nacional Bancaria quien conozca de esta reclamación, que tendrán que someter las partes a una junta de aveniencia para conciliar sus intereses, en caso de no resolver nada, la propia Comisión exhortará a las partes a someterse a un juicio arbitral, no siendo obligatorio este sometimiento, en caso de aceptarlo se procurará que el arbitro lo sea la propia Comisión, y en este caso el laudo que se dicte tendrá fuerza de sentencia definitiva el cual no tendrá más recurso que el de revocación.

En este juicio arbitral las partes formularán las reglas del procedimiento, y se aplicará supletoriamente el Código de Comercio, con excepción de los artículos 1247 y -- 1296, y a falta de disposición de dicho Código, se aplicará el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, con excepción del artículo 617.

Cuando se faltare al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o en el arbitraje de estricto de derecho, la parte afectada deberá acudir a los tribunales competentes, para efectos de ejecución de una o otra resolución.

Fusión.- La fusión es una forma jurídica propia para la concentración de empresas, por la cual dos o más sociedades unen sus patrimonios, derechos y obligaciones, concentrándolos bajo la titularidad de una sola sociedad, desapareciendo consecuentemente las demás.

En la doctrina se ha establecido dos tipos de fusiones; la primera, denominada de absorción o incorporación, por la cual perdura la sociedad fusionante y desaparecen las fusionadas; y la segunda, por constitución o formación de una nueva sociedad, por la cual se unen dos o más sociedades para formar una distinta, desapareciendo todas las fusionadas.

En el caso de las fusiones que regula la LRSBPC, se es-

tablece que la SHCP señalará la forma y términos en que - deberá llevarse a cabo la fusión de las SNC, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del - público y los titulares de los certificados de la serie - "B", así como la de los trabajadores. 155/

Requisitos de la Fusión

Para poder llevarse a cabo las fusiones en las SNC, se requiere que se presenten tres momentos:

- a) Que los órganos internos de cada una de las sociedades exista un acuerdo de fusión, para lo cual los Consejeros deberán tomar en consideración la opinión de sus respectivas Comisiones Consultivas y los dictámenes de los Comisionarios.
- b) Someter a la autorización de la SHCP los convenios de fusión que deberán contener los estados financieros de las sociedades, las bases para realizar el canje de los certificados de aportación patrimonial emitidos por éstas, y en general, lo acordado para llevar a cabo la fusión de que se trate.
- c) Obtenida la autorización, los acuerdos de fusión

se publicarán en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en la plaza que tenga su domicilio las sociedades que se fusionen. 156/

Consecuencias Jurídicas de la Fusión.- Al determinarse la fusión de las SNC, la sociedad que subsista ejercitará los derechos y responderá de las obligaciones que correspondían a las sociedades fusionadas; en consecuencia, sus acreedores tendrán a salvo sus derechos, pudiendo hacerlos valer ante la sociedad fusionante que subsiste; - desaparecen las sociedades fusionadas como sujetos de derecho, quedando sus obligaciones pendientes a cargo de la fusionante, ya sean de carácter laboral, civil, fiscal, etcétera.

Dentro de los noventa días naturales siguientes a aquél en que surta efecto la fusión, los acreedores de las sociedades que hayan de fusionarse podrán oponerse judicialmente para el sólo objeto del pago de sus créditos, así como los titulares de los créditos, así mismo los titulares de los certificados de la serie "B", tendrán derecho a separarse de la sociedad y obtener el valor de sus títulos según el último estado financiero aprobado. 157/

156/ Art. 35 de la LRSPBC.

157/ Art. 36 de la LRSPBC.

Disolución.- Las SNC podrán disolverse por el Ejecutivo Federal a través de la SHCP, indicando en el acuerdo de que se trate las bases para proceder a la liquidación respectiva, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público usuario, los titulares de los certificados de la serie "B" y de los trabajadores en lo que corresponde a sus derechos. (Art. 37 de la LRSPBC).

Aunque la ley no establece en forma expresa por qué motivos pueden disolverse las SNC, tácitamente se puede determinar como causas de disolución, la fusión o revocación de la concesión para prestar servicios de banca y crédito.

Transformación.- En virtud de que la LRSPBC estableció que el servicio público de banca y crédito será prestado por las INC, creadas por el Estado conforme a las leyes, las SNC, conforme a esta ley, se ha dispuesto en el artículo segundo transitorio que las instituciones de crédito expropiadas por el decreto del 10. de septiembre de 1982, las cuales venían operando con el carácter de sociedades anónimas, sean transformadas en un plazo de 180 días a partir de que entró en vigor, en SNC.

De igual forma se dispuso que el propio Gobierno Federal realice los actos necesarios a fin de que se transformen en el mismo plazo aquellas instituciones de crédito que

no fueron expropiadas porque pertenecían ya desde antes al propio Estado, tal es el caso del Banco Mexicano SOMEX, - S.A., Banco Internacional, S.A., Banco Provincial de Sinaloa, S.A., y Banco Promex, S.A.

Al transformarse estas instituciones, se dispuso que conservarían en su caso las mismas denominaciones, domicilio, capital social, patrimonio, derechos y obligaciones, quedando dentro de estas obligaciones el de respetar los derechos de los trabajadores de esas sociedades, así como la de los usuarios.

Consecuencias Jurídicas de la Transformación.- En el momento de decretarse por el Ejecutivo Federal las transformaciones de estas instituciones de crédito S.A. en SNC, la primera consecuencia que nace es la de una nueva personalidad jurídica distinta, que como hemos visto será la de Organismos Públicos; estas nuevas obtendrán los derechos y obligaciones de las anteriores instituciones, - tanto frente a sus trabajadores como a los usuarios de ese servicio; al formar parte de la Administración Pública Federal, sus empleados serán regidos por las disposiciones comprendidas en el apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Las disposiciones de la LRSPBC no serán aplicables al -- Banco de México del Ejército, Fuerza Aerea y Armada, S.A., Banco Obrero, S.A. y las sucursales en México de los ban-

cos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno - Federal, hasta en tanto no se transformen en SNC.

M. LA REESTRUCTURACION DEL NUEVO SISTEMA BANCARIO

La reestructuración del nuevo sistema bancario obedeció fundamentalmente a la vigencia que tuvo el anterior régimen bancario, aun después de haberse decretado la expropiación de la banca privada, del nuevo texto del artículo 28 Constitucional en cuanto a la materia bancaria se refiere, y aún después de promulgarse la LRSPBC.

Esa vigencia tuvo curso en virtud de que todas aquellas disposiciones surgidas a partir de la expropiación bancaria sentaron las bases conforme a las cuales deberían funcionar las futuras instituciones crediticias, es decir, que esas instituciones no se constituyeron desde el primer momento de la expropiación, sino que fueron resultado de un posterior proceso legislativo, aunque de hecho en estricto sentido, esta reestructuración comenzó desde la expropiación de la banca, pero se ha dado también una importancia muy significativa el momento en que desaparece el anterior sistema bancario como sociedades anónimas (con excepción de las INC y los bancos no expropiados que posteriormente analizaremos), para dar paso a las nuevas sociedades nacionales de crédito en forma ma-

terialmente tangible.

La reordenación del sistema bancario se determinó con sen dos decretos emitidos por el Ejecutivo Federal, acuerdos y reglamentos orgánicos de las SNC emitidos por la SHCP, publicados en el Diario Oficial de la Federación de fecha 29 de agosto de 1983, con los cuales se procedió a la reducción del número de instituciones crediticias, de sesen ta a veintinueve, mismas que se transformaron en SNC; así como la revocación de la concesión de seis bancos especia lizados y cinco capitalizadores.

La reducción de instituciones de crédito fue resultado de la revocación de concesiones y por la fusión de veinte pe queños bancos a grandes instituciones con el objeto de - dar mayor solidez y competitividad al sistema de interme diación financiera en apoyo al plan nacional de desarro- llo, de tal suerte que a Banamex se le fusiona el Banco - Privincial del Norte; a Bancomer el Banco de Comercio; a Banca Serfin el Banco Azteca, el Banco de Tuxpan y la Fi nanciera Crédito de Monterrey; a Banca Cremi el Actibanco Guadalajara; a Multibanco Comermex el Banco Mercantil del Norte; al Banco Continental el Banco Ganadero; al Banco - del Centro el Banco Interior, la Hipotecaria del Interior y el Banco Mercantil de Zacatecas; mientras que al Banco del Atlántico se le fusiona el Banco Panamericano; al Ban co del Noroeste el Banco Occidental de México y al Banco

Provincial de Sinaloa; a Promoción y Fomento el Banco -
Aboumrad; al Banco Latino la Corporación Financiera y -
Financiera Industrial y Agrícola a Crédito Mexicano el
Banco Longoria, el Banco Popular y Probanca del Norte.

Como se mencionó oportunamente, mediante la fusión de es-
tas instituciones de crédito, por incorporación desapare-
cen las fusionadas, subsistiendo la fusionante, la cual
asumirá a partir de que surta efectos la fusión, todos -
los bienes y derechos, así como todas las obligaciones -
de toda naturaleza, absorbiendo incondicionalmente el ca-
pital contable, los activos y los pasivos y las cuentas
de orden de las fusionadas, pudiendo operar en las ofici-
nas que éstas tenían autorizadas y su personal será par-
te de las fusionantes.

En cuanto a las instituciones de crédito que no fueron
objeto de fusiones, únicamente se transformaron en SNC,
conservando sus denominaciones, domicilios, capital so-
cial, sucursales e infraestructura, y que son: Bancreser,
Banco Mexicano Somes; Banco Regional del Norte; Sofimex,
Banco Internacional; Banco Monterrey; Banco de Oriente;
Banca de Provincias; Bancam; Banco Mercantil de Monterrey;
Banco BCH; Banca Confía; Multibanco Mercantil de México;
Banco Refaccionario de Jalisco; Bampafs y Unibanco.

En tanto los seis bancos especializados y cinco capitali-
zadores que se liquidarán, las obligaciones y operaciones

que éstos tenfan con el público se mantendrán hasta el ca
bal cumplimiento de sus obligaciones contraídas.

Las instituciones especializadas a las que se les revocó
la concesión son: Banco Regional del Pacífico; Financiera
de Crédito Mercantil; Financiera de Industrias y Construc
ciones; Financiera de León; Financiera del Noreste y So--
ciedad Financiera de Industria y Descuento.

De hecho estos bancos especializados ya no operaban con -
el público desde antes de la expropiación, e incluso se -
encontraban intervenidos por la CNBS por falta de liqui--
dez.

Por otra parte, las instituciones capitalizadoras que ini
ciaron su liquidación son: Banco Capitalizador de Monte-
rrey; Banco Comercial Capitalizador; Banco General de Ca-
pitalización; Banco Popular de Edificación y Ahorro, y,
Banco Capitalizador de Veracruz.

Respecto a estas instituciones, además de que ya no repre-
sentaban un instrumento atractivo de inversión, era neces-
aria su liquidación, ya que conforme a los decretos de -
transformación, las SNC prestarán servicios de banca múlt-
iple, y las instituciones de capitalización tenfan posi-
bilidad legal para prestar ese tipo de servicios, de ahí
que se estipuló en el artículo 2° de la LRSPBC que las --
SNC se les aplicará supletoriamente las disposiciones con

tenidas en la LGICOA Títulos primero, segundo capítulos VI y VII, cuarto y quinto, excluyendo al capítulo V título segundo, que es precisamente el que regula a las instituciones de capitalización, por lo que se hace imposible su aplicación.

N: LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO FRENTE A LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CREDITO

Con el nuevo sistema bancario se pretendió que el mercado de la intermediación financiera estuviera materialmente en manos de dos tipos de instituciones crediticias: - Las INC y las SNC, ambas bajo la administración y control del Gobierno Federal.

Las primeras, también conocidas como instituciones de Fomento, en atención a que su principal objetivo es financiar a los diversos sectores de la producción industrial, agropecuaria, de obras públicas, etc., y las SNC, que -- prestan el tradicional servicio de banca y crédito en general.

El punto a que quiero llegar es el de determinar si acaso ¿será necesaria la existencia de dos tipos de instituciones crediticias que se regulan por disposiciones jurídicas un tanto diferentes, ya que algunas de las INC - -

cuentan con su propia ley orgánica, además de las disposiciones que les son aplicables de la LGICOA, y para las SNC les son aplicables las disposiciones de la LRSPEC, y algunas de las disposiciones de la LGICOA, que otorgan servicios de banca y crédito unas veces en sectores diferentes y otras concurrentes, aún cuando el Gobierno Federal tiene ahora la administración y control de ambas?.

Como hemos visto, materialmente no existe gran diferencia entre las SNC y las INC, ya que ambas por su constitución son empresas de participación estatal mayoritaria, por lo que considero que sería prudente para los efectos de una mayor codificación y menos complejidad en el sistema bancario, que el servicio de banca y crédito estuviese basado en un sólo tipo de organizaciones, de tal manera que fuesen regidas por una sola ley, debiéndose en su caso, establecer departamentos especializados en cada uno de esos organismos que se ocupen de otorgar créditos a los diversos sectores que son apoyados hoy en día por las INC, además de los que se ocupen del servicio de banca y crédito tradicional (comercial). 158/

158/ Con respecto a esta idea, durante la elaboración de esta tesis, el titular de la SHCP, Jesús Silva Herzog, manifestó el día 20 de febrero durante una reunión con banqueros de Guadalajara, que se expediría una ley que regulara a todo el sistema bancario.

De ser factible la unificación que se propone, en mi opinión, tomando en consideración el marco jurídico que establece nuestra Constitución, quienes debieron subsistir a raíz de haberse integrado un nuevo texto del artículo 28, son las INC, toda vez que estipula claramente que la prestación del servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de "instituciones" en los términos de la correspondiente ley reglamentaria. Como se puede observar, la Constitución nunca habla de SNC, simplemente de instituciones, y las únicas existentes en el momento de haberse integrado el nuevo texto de ese artículo conforme a las cuales el Estado podía en forma exclusiva prestar ese servicio, era a través de las INC; desde ese punto de vista opino que el sistema bancario debería estar basado en las INC, ya que por los grandes beneficios y adelantos que se presentaría, la dualidad existente hasta el día de hoy ya no se justifica.

O. EL SISTEMA BANCARIO Y EL GOBIERNO FEDERAL

Como resultado de las reformas a las Leyes Orgánicas de Administración Pública Federal y del Banco de México, - así como la expedición del nuevo Código Fiscal de la Federación, de la Ley de Planeación, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, entre otras,

y para el efecto de que hubiera una mayor congruencia entre las nuevas instituciones surgidas, las innovaciones jurídicas y el Gobierno Federal vía Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se hizo necesario un nuevo Reglamento Interior para esa Secretaría, por medio de la cual se establece el control sobre la gestión de todo el sistema bancario y las relaciones que guarda con el Gobierno Federal.

En efecto, durante el desarrollo del presente trabajo de investigación, el Presidente de la República, en su carácter de titular del P.E. expidió un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el cual se establecen las facultades de los servidores públicos, la competencia de las diversas unidades administrativas con que cuenta esa Secretaría, etc. 159/

De las novedades contenidas en ese Reglamento y que en la especie más nos interesa, es la creación de la Subsecretaría de la Banca Nacional, a la cual se le adscribieron orgánicamente por acuerdo 101-596 tomando por esa Secretaría, las siguientes Unidades Administrativas:

1. La Dirección General de Política Bancaria;
2. La Dirección General de Banca de Desarrollo;

159/ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1983.

3. La Dirección General de Banca Múltiple; y,
4. La Dirección General de Seguros y Valores 160/

En síntesis, las funciones encomendadas a esa Subsecretaría, bien pudieran encuadrarse dentro de lo establecido en el artículo 31 Fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende a la Banca Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito".

Estas funciones serán desempeñadas dependiendo del campo de acción a que se refiera, por las propias Unidades Administrativas que le han sido adscritas por la propia Secretaría, funciones que se determinan en forma detallada por el propio Reglamento y que genéricamente se enuncian de la siguiente manera:

Compete a la Dirección General de Política Bancaria:
(Art. 71 del RISHCP).

- a) Formular para aprobación superior, las políticas de planeación, vigilancia y evaluación del sistema bancario y las demás relativas a los -

160/ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1983.

intermediarios financieros que comprenden a las instituciones de seguros y fianzas, sociedades de inversión, organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa, agentes de valores, así como auxiliar para formular las políticas de la banca de desarrollo de los fideicomisos públicos de fomento coordinados por la propia Secretaría.

- b) Participar mediante la elaboración de programas de política bancaria en la formulación del Programa Nacional de Desarrollo y del Programa Financiero Global Anual del Gobierno Federal, del Departamento del Distrito Federal y de la Administración Pública Paraestatal.
- c) Formular para aprobación superior, los programas anuales para la ejecución de los programas a que se refiere el inciso anterior respecto de las materias de su competencia y en coordinación de las Direcciones Generales de la Banca de Desarrollo y de Banca Múltiple, así como de Seguros y Valores.
- d) Proponer para aprobación superior y en coordinación con la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto los lineamien

tos para llevar a cabo el programa de modernización administrativa de las entidades del sistema bancario y demás intermediarios financieros que corresponda coordinar a esta Secretaría, -- así como analizar sus resultados en coordinación con la Dirección General de Banca de Desarrollo y la de Banca Múltiple y de Seguros y Valores.

- e) Proponer para aprobación superior, los mecanismos de control de la gestión de las entidades del sistema bancario, de los fideicomisos públicos de fomento y de los demás intermediarios financieros que corresponda coordinar a esta Secretaría, así como evaluar los que se establezcan, a fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos señalados en la LRSBPC, y en otras -- disposiciones legales aplicables.
- f) Realizar para aprobación superior, la evaluación de los resultados de la política y programas del sistema bancario y demás intermediarios financieros conforme a los programas y prioridades del Programa Nacional de Financiamiento Global Anual del Gobierno Federal, del Departamento -- del Distrito Federal y Administración Pública Paraestatal.

- g) Formular para aprobación superior las reglas para orientar y controlar la captación y asignación de recursos financieros del sistema bancario y demás intermediarios financieros.
- h) Proponer para aprobación superior, en coordinación con la Dirección General de Presupuesto, Organización y Presupuesto, los lineamientos y criterios técnicos en materia de informática -- del sistema bancario y de los demás intermediarios financieros.
- i) Administrar el sistema de información y estadística de la banca y demás intermediarios financieros.

La Dirección General de Política Bancaria estará a cargo de un Director General y para el cumplimiento de sus funciones será auxiliado por los Directores de Planeación Bancaria y Estadística Bancaria.

Compete a la Dirección General de Banca de Desarrollo:
(Art. 74 del RISHCP).

- a) Participar con la Dirección General de Crédito Público en la formulación para aprobación superior, de las políticas y programas globales de

la Banca de Desarrollo y de los fideicomisos pú-
blicos de fomento que corresponde coordinar a -
esta Secretaría, así como planear, vigilar y --
evaluar las actividades de éstas como de los de
más intermediarios financieros.

- b) Estudiar, proponer y evaluar los Programas Ins-
titucionales y anuales de la banca de desarro-
llo y demás intermediarios financieros.
- c) Estudiar, integrar y proponer para aprobación -
superior, de la Banca de Desarrollo y demás in-
termediarios financieros de fomento, así como -
la de proponer los programas de modernización -
administrativa e innovación institucional de --
las mismas.
- d) Ejercer, previo acuerdo superior, las faculta-
des de la Secretaría en materia de Registro y
Control de las operaciones de crédito rural.
- e) Ejercer, previo acuerdo superior, las faculta-
des de la Secretaría como coordinadora de las
entidades señaladas en el punto "c".
- f) Resolver los puntos relacionados con la aplica-
ción de los ordenamientos legales que rigen a
las entidades que realizan actividades de fo--
mento.

- g) Representar a la Secretaría en el ámbito de su competencia en sus relaciones con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- h) Coordinar la aplicación de los mecanismos de control de gestión de la Banca de Desarrollo y demás intermediarios de fomento.

La Dirección General de Desarrollo estará a cargo de un director general, auxiliado por los Directores de la Banca Agropecuaria y Pesquera, la Banca Industrial, la Banca de Desarrollo Urbano y Obras Públicas y de la Banca de Comercio, Abastos y Turismo.

Compete a la Dirección General de Banca Múltiple:
(Art. 79 de la RISHCP).

- a) Participar con la Dirección General de Política Bancaria en la formulación de las políticas de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de la Banca Múltiple.
- b) Proponer para aprobación superior, las actividades de planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de la Banca Múltiple.
- c) Estudiar los programas anuales y en su caso promover su aprobación, así como la de evaluar estos programas atendiendo a los objetivos de la

LRSPBC.

- d) Estudiar, integrar y proponer los programas de modernización administrativa e innovación institucional de las entidades de la Banca Múltiple.
- e) Estudiar, integrar y proponer para aprobación superior, los presupuestos de las entidades de la Banca Múltiple.
- f) Ejercer, previo acuerdo superior, las facultades de la Secretaría como coordinadora del sector de la Banca Múltiple.
- g) Resolver los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales que rigen las actividades de la Banca Múltiple y la materia bancaria.
- h) Coordinar la aplicación de los mecanismos de control de gestión de las entidades de la Banca Múltiple.

La Dirección General de la Banca Múltiple estará a cargo de un director general, y para hacer efectiva la gestión de sus facultades contará con el auxilio de los Directores de Programación de Banca Múltiple, de Análisis y Con

trol de la Banca Múltiple, de Regulación de la Banca Múltiple y de la Banca Internacional.

Compete a la Dirección General de Seguros y Valores:
(Art. 84 de la RISHCP).

- a) Participar con la Dirección General de Política Bancaria en la formulación de las políticas de promoción, regulación y control de las instituciones de seguros y fianzas, de las sociedades de inversión, de las organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa y agentes de valores, así como las relativas a la planeación, coordinación, vigilancia y evaluación de los citados intermediarios financieros, cuando no sean de fomento y corresponda su coordinación a la Secretaría.
- b) Estudiar y proponer los programas anuales e institucionales de los citados intermediarios financieros, coordinados por la Secretaría, y en su caso, proponer su aprobación.
- c) Proponer, para aprobación superior, los presupuestos de intermediarios financieros a que se refiere el inciso anterior, así como promover los programas de modernización administrativa e innovación institucional de los mismos.

- d) Ejercer, previo acuerdo superior, las facultades de la Secretaría como coordinadora del sector de los intermediarios financieros a que se refiere el inciso a).
- e) Resolver los asuntos relacionados con la aplicación de los ordenamientos legales que rigen las actividades y las materias señaladas en el inciso a).
- f) Coordinar la aplicación de los mecanismos de control, sobre la vigilancia, coordinación y evaluación de los intermediarios financieros.
- g) Representar a la Secretaría en el ámbito de su competencia, en sus relaciones con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y con la Comisión Nacional de Valores.

La Dirección General de Seguros y Valores estará a cargo de un director general, auxiliado por los Directores de Seguros y Fianzas y el de Valores y Organizaciones Auxiliares de Crédito.

CAPITULO IV

P. SITUACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LOS BANCOS NO EXPROPIADOS 161/

Como ya hemos visto, 162/ al ser decretada la expropiación de la banca privada, en el artículo quinto de este decreto, se mencionó que: "No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de expropiación las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank, N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden".

Estas excepciones recibieron muchas críticas, pues con tal medida se violaba la garantía individual de igualdad jurídica contenida en los artículos 13, y como consecuen-

161/ Durante el desarrollo de esta tesis han surgido muchas modificaciones, por lo que a petición de mi Director de tesis agregaré breves capítulos de actualización de ésta.

162/ Cfr. Capítulo II pág. 92.

cia el 14 y 16 de la Constitución. En efecto, una de las razones que se invoca en la exposición de motivos del Decreto del 10. de septiembre de 1982 para expropiar la -- banca privada, y que se establece en el párrafo cuarto - determina: "...en los momentos actuales, la administración pública cuenta con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito". A pesar de ésto el titular del Ejecutivo Federal no expropió la totalidad de las instituciones de crédito privadas, tal como aparece en el artículo quinto del propio Decreto, al excluir de manera expresa más instituciones crediticias sin explicación alguna, estableciendo así un trato discriminatorio, con violación manifiesta de la garantía individual de igualdad ante la ley y ante las autoridades. Crea así un fuero de privilegio y tratamiento especial - en favor de los banqueros no expropiados.

La excepción que el Decreto del 10. de septiembre de -- 1982 hace las instituciones expropiadas en el campo del ejercicio habitual de la banca y crédito, automáticamente deja a éstos como sujetos de la LGICOA, en cuanto a las operaciones previstas en el artículo 2° de la misma Ley, y convierte a tal ordenamiento en ley privativa de las determinadas empresas que componen los bancos de -- propiedad privada: Banco Obrero, S.A. y City Bank, N.A.

Posteriormente, el Decreto del 6 de septiembre de 1982, relacionó los bancos privados expropiados, implicando tácticamente la confirmación de las excepciones hechas en el artículo quinto del Decreto del 10. de septiembre de 1982.

En el Decreto del 16 de noviembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, -- con el cual se estableció el nuevo texto del artículo 28 de la Constitución, declarándose la exclusividad del Estado para prestar el servicio público de banca y crédito, concretamente en el artículo segundo transitorio se fijó la posición de los bancos no expropiados: "En tanto se establecen por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 Constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Obrero, S.A., las sucursales en México de los bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito". No obstante lo anterior, en la ley reglamentaria del artículo 28 Constitucional fue expedida el 31 de diciembre de 1982; no se hizo alusión alguna acerca de los bancos privados no expropiados y mucho menos se determinaron las modalidades a que deberfan sujetarse, inclusive; más aún se ignora este problema, ya que en su artículo 2º manifiesta lisa y llanamente que el servicio público de banca y crédito será prestado por la SNC creadas conforme a

las leyes, haciéndose de esta manera a un lado a las instituciones de crédito privadas que no fueron expropiadas y que también prestan servicios de banca y crédito.

En tal virtud, al no estar determinadas las modalidades a que se sujetarán los bancos privados no expropiados, - su situación jurídica estará determinada en las mismas - condiciones en que se encontraban antes de la expropiación de la banca, es decir, estarán regulados por la - - LGICOA, por el Reglamento de Trabajo de los empleados - de las Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares, por un régimen fiscal adecuado (Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la Renta, etcétera). Así también, serán controlados directamente por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, el Banco de México, la SHCP, etcétera.

En resumen, al no haber tenido afectación alguna por el Decreto de expropiación de la banca privada, su situación jurídica no tendrá alteración alguna, en tanto no se disponga otra cosa, como lo es el caso establecido - por el artículo séptimo transitorio del nuevo Reglamento Interior de la SHCP, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 26 de agosto de 1983, el cual tomando en consideración la nueva estructura interna de - la SHCP, al referirse a la nueva Subsecretaría de la -- Banca Nacional creada, estipula que competará a la Di--

rección General de Banca Múltiple la resolución de los asuntos concernientes a la aplicación de las leyes y de más disposiciones legales que regulan el servicio público de Banco y Crédito a cargo del City Bank, N.A. y Banco Obrero, S.A. Esta es una aberración jurídica ¿acaso puede el reglamento interno de la SHCP ir más allá de las leyes?.

Finalmente, es necesario señalar que en un futuro próximo será reestructurado nuevamente el sistema financiero, según declaraciones vertidas por el titular de la SHCP, licenciado Jesús Silva Herzog, durante una reunión que tuvo con miembros del Centro Bancario de Guadalajara, en el sentido de que será una sola ley la que regule todo el sistema bancario, obviamente incluyendo a las instituciones de crédito privadas no expropiadas, otorgándoles una autonomía de decisión a las instituciones crediticias y la posibilidad de crear una Asociación Mexicana de Bancos que incluiría todas las instituciones, incluso el Banco de México. 163/

Por otra parte, en cuanto a la situación jurídica a la que se sujetarán las relaciones laborales para los empleados de las instituciones de banca y crédito, se observará lo siguiente:

163/ Declaraciones publicadas en los periódicos "Excelsior" el 21 de febrero de 1984 y en el "Novedades" el 27 de febrero de 1984.

1. Serán regulados por las disposiciones contenidas en el Apartado B del Artículo 123 Constitucional, las SNC y las INC, conforme a lo establecido por la nueva fracción XIII-Bis del Apartado B de ese mismo artículo que dice: "Las instituciones a que se refiere el párrafo quinto del Artículo 28, regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente apartado...."

En tal virtud, las SNC y las INC serán reguladas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el Tribunal competente para conocer de estos asuntos será el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.

Atento a lo dispuesto por la Fracción X del Apartado B del Artículo 123, y la propia Ley Reglamentaria de la Fracción XIII-Bis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, los empleados bancarios a que nos hemos referido, tienen derecho a la sindicalización, y a hacer uso del derecho de huelga cuando se violen sus derechos laborales, siempre que se reúnan los requisitos exigidos por la Ley.

Asimismo, debo hacer mención que las prestaciones que habían obtenido los empleados de la anterior banca privada, no se verán menoscabados, al momento de pasar a ser sujetos de la ley burocrática, es decir, solamente les será aplicable lo que mayor beneficio les proporcione esta ley

en relación a las prestaciones que anteriormente guardaban.

- 2, En cuanto a las Instituciones Crediticias que no fueron motivo de la declaratoria de expropiación de fecha 10. de septiembre de 1982, de conformidad con el artículo segundo transitorio del decreto que reformó al artículo 28 Constitucional de fecha 16 de noviembre de 1982, seguirán guardando la misma situación jurídica que tenían hasta antes de la expropiación de la banca privada:

Artículo Segundo Transitorio: "En tanto se establecen por la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional, las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.A., el Banco Obrero, S.A., las sucursales en México de los bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito".

En virtud de que ya ha sido expedida la Ley Reglamentaria del Párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional y no se hizo mención alguna respecto a las modalidades a que se sujetarán siendo reguladas por el Apartado A del Artículo 123 Constitucional y por el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Como uno de los propósitos seguidos con la expropiación bancaria era otorgarle a los empleados bancarios el derecho de sindicalización, los bancos no expropiados hicieron también lo propio, aún cuando ni en el propio -- sindicato del Banco Obrero, S.A., ni en la Comisión Nacional Bancaria pude conocer el fundamento o base legal que se tuvo para la creación de ese sindicato, ya que -- como hemos visto, anteriormente no les era permitido; -- no obstante lo anterior, considero que este sindicato es lícito, ya que ni la propia Ley, ni el Reglamento se los prohibía de una manera expresa.

Por último quiero hacer mención de que no me pude percatar cabalmente de la verdadera situación que prevalece en el City Bank, N.A., ya que en dicha institución me fue dicho en el Departamento de Relaciones Públicas, que no se les permitía dar ninguna información a nadie, -- puesto que se trata de una empresa extranjera y su política en la empresa se los prohibía, ya que toda la información se maneja con mucho cuidado, que inclusive cuando se solicita información por parte del Gobierno se otorga pero directamente por el Director General del Banco exclusivamente.

CAPITULO V

Q. ENAJENACION DE ACTIVOS NO CREDITICIOS DE LA BANCA EXPROPIADA

Al haber expropiado el titular del Poder Ejecutivo las instituciones bancarias del sector privado, se siguió - fundamentalmente la intención de apartar definitivamente a los particulares de la prestación del servicio público de banca y crédito. Esto se logró con la expropiación total de esas instituciones, incluyendo con ello implícitamente las propiedades que ellas tenían, con los activos no crediticios.

Al constituir los activos no crediticios elementos no indispensables para prestar el servicio de banca y crédito, salvo algunas excepciones que más adelante veremos, se ha procedido a dictar las reglas o bases para su enajenación. 164/

Estos activos no crediticios, se traducen en la participación que tenían los bancos expropiados en el capital social de 467 empresas, cuyo valor en agosto de 1982 se

164/ Acuerdo dictado por la SHCP 101-219 de fecha 9 de marzo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1984.

calculó en 65,622 millones de pesos, de las cuales únicamente se enajenará la participación que tiene en 339 empresas, ya que las 128 restantes las conservará el Gobierno Federal por estar consideradas como estratégicas para la operación bancaria, o como prioritarias para el desarrollo nacional.

De estas empresas destacan 43 inmobiliarias que son propietarias de la mayoría de los inmuebles donde se localizan oficinas y sucursales, así como 23 empresas de servicios que incluyen entre otras, actividades de protección, de investigación y operación de tarjetas de crédito.

En mi personal opinión, al margen de lo demagógico, la enajenación de los activos no crediticios de que son propietarios los bancos expropiados, es una medida adecuada y oportuna que traerá como consecuencia obtener recursos económicos, básicamente para el pago de la indemnización por la expropiación de la banca privada, ya que de esta manera, con el total de la venta de las acciones que representan la participación en el capital social de esas empresas, se constituirá una cantidad superior al 50% del valor que se determinó como indemnización de los exbanqueros.

Es oportuna y en cierto modo lógica, la determinación por parte del Estado para proceder a la venta de dicha parti-

cipación en esas empresas, ya que por un lado no se tienen los recursos económicos necesarios para hacer frente a las necesidades de la Nación, consecuencia lógica de la crisis por la cual atraviesa el país, por lo que el Estado ha implantado una política austera en cuanto al gasto, ya que no tenemos sencillamente el dinero suficiente; y por otro lado, nos encontramos ante el dilema de que con la venta de los activos no crediticios que posee la banca, se pueden obtener recursos suficientes para pagar una suma muy superior al 50% del monto total que se determinó como indemnización por la expropiación de la banca privada, brindándose además con esta medida, una mayor confianza al sector privado para la inversión en áreas productivas.

En el 66% de las empresas que se enajenarán, la banca -- tiene una proporción menor al 25%, en el 13% participa -- hasta con el 50% del capital y sólo en el 25% tiene más del 50% del capital.

En cuanto a las actividades en que se desempeñan, el grupo más numeroso, en el que figuran 142 corporaciones que se dedican a la actividad industrial, 115 son establecimientos vendedores de servicio, 13 en el ramo de la construcción y 69 a la intermediación financiera no bancaria.

Para el efecto de la determinación y ejecución del pago de la indemnización a los exbanqueros, el 3 de enero de 1983, se creó con un carácter consultivo, una Comisión Intersecretarial integrada por los secretarios de la -- SHCP, SPP, SCGE (Secretaría de la Contraloría del Gobierno Federal), así como el director del Banco de México, - por lo que de conformidad con las opiniones formuladas - por dicha Comisión Intersecretaría, respecto de los bienes que forman los activos no crediticios que fueron plenamente identificados por la SNC, la SHCP, ha procedido a autorizar a cada una de esas instituciones la venta de esos activos, constituidos como ya se ha dicho, por acciones que representan la participación de la banca en el capital social de otras empresas no crediticias, y que no son indispensables para la prestación del servicio de la banca, pudiendo señalar que se haga la venta por cada una de las acciones de cada empresa, o por paquetes de varias empresas, combinando así grupos de empresas rentables con otras poco rentables.

Los bancos presentarán en un plazo de un mes, contando a partir de la fecha en que se publique en el Diario Oficial de la Federación este acuerdo 165/ el proyecto de venta de acciones de una empresa o paquetes de varias em

presas a la SHCP, la cual dentro del mes siguiente resolverá la propuesta respectiva para que en su caso los bancos respectivos publiquen los activos que se enajenarán, registren solicitudes de compra, efectúen los trámites con los compradores, documenten la venta, entreguen los activos enajenados, etc., debidndo en este caso, acudir los interesados ante el banco que ofrezca la venta.

La venta de los activos, se realizará por medio de grados de preferencia en los compradores, correspondiendo la primera a los tenedores originales de los bonos de indemnización correspondientes al banco que vende las acciones, esta preferencia tendrá vigencia por dos meses a partir de la fecha en que se publique el anuncio de la venta de los activos que cada banco ofrezca.

La segunda preferencia corresponderá a los actuales accionistas de las empresas cuyas acciones se pongan a la venta, en proporción a su tenencia comprobada, este derecho deberá ejercitarse dentro del mes siguiente transcurrido al de la primera preferencia.

La tercera preferencia corresponderá a los tenedores de bonos de indemnización correspondiente a otros bancos que no hayan ofrecido la venta a que se refiere, esta preferencia será por un mes, transcurrido el plazo de la segunda.

Transcurridas estas preferencias, se ofrecerá la venta de lo que reste a los sectores social y privado.

El poseedor de bonos de indemnización bancaria, podrán pagar el precio de la venta entregando sus propios bonos, los que se recibirán a su valor nominal y hasta por el monto de lo que recibió como indemnización por las acciones que le fueron proporcionadas.

El precio de las acciones de las empresas ofrecidas en venta salvo las excepciones se fijará conforme a los siguientes criterios:

- a) El precio de venta, salvo las excepciones que se establezcan en los incisos b) y c), será el que se tomó como base para determinar el valor de la indemnización, más intereses a las tasas correspondientes a los bonos de indemnización bancaria entre el 10. de septiembre de 1982 y - la fecha de enajenación, se atenderá, en su caso, a las modificaciones del capital de las empresas, resultado de la intervención directa - que han tenido los bancos durante ese mismo - lapso, así como los casos de acciones de empresas cuyos activos se encuentran en el exterior o se coticen normalmente en moneda extranjera.
- b) En el caso de las acciones bursátiles en que -

las diferencias sean significativas, entre el precio de venta determinado en el punto anterior y la cotización promedio en bolsa de los tres últimos meses a la fecha de publicación del acuerdo correspondiente, el precio se fijará entre estos dos indicadores conforme a las características particulares de cada operación, la mezcla en el grupo de acciones correspondientes y la demanda en el mercado.

- c) Las acciones bursátiles donde la participación del conjunto de bancos en el capital de una emisora sea menor al 15% y no se integren en los paquetes, se venderán a precio del mercado directamente en la bolsa, el igual que las acciones de sociedades de inversión conforme a los lineamientos que señale la Comisión Nacional de Valores. 166/

La venta de los activos no crediticios de los bancos expropiados cuya indemnización no haya sido fijada a la fecha de vigencia del acuerdo que autoriza la venta, se llevará a cabo en los términos por el mismo señalado, después de pu-

166/ Véase el periódico NOVEDADES de la fecha de publicación correspondiente a los días 9, 10, 11 y 12 de marzo de 1984, así como el periódico EL NACIONAL, de fecha de publicación correspondiente al día 12 de marzo de 1984.

blicada en el Diario Oficial de la Federación,
la resolución que fija la citada indemnización.

CAPITULO VI**R. IMPACTO SOCIAL GENERADO CON MOTIVO DE LA EXPROPIACION DE LA BANCA.**

Una de las consecuencias inmediatas surgidas con motivo de la expropiación de la Banca Privada además de las de carácter político y económico, fue la de tipo social, ésto es por cuanto hace a la postura que asumió nuestra nación por una medida de tal magnitud.

Entendiendo este fenómeno en el contexto de la sociología de la política, el Profesor Duverger expresa: que la sociología-política como ciencia del poder, es una rama de las ciencias-sociales que estudia las relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados así como los fenómenos del poder, dándose la diferenciación entre los que mandan y los que obedecen, entre los que dan órdenes y los que las acatan, entre los que toman las decisiones y los que resultan afectados.

Por lo mismo es de gran importancia considerar de qué manera-influyó la expropiación de la Banca como decisión del gobierno mexicano en las relaciones y actitudes que se verifican -- dentro de nuestra sociedad, las cuales son temas centrales de la sociología.

Ante el incierto futuro de la sociedad en la crisis, la falta de garantías de carácter tanto económico como político, condi

cionaron una reacción general de desasosiego y desestabilidad, por lo que es de gran importancia analizar las posibles reacciones que se pueden desatar por una medida de la magnitud de la expropiación de la Banca Privada. Un hecho histórico como éste (atendiendo al descontento general creado con motivo de la crisis económica que impera en nuestro país, con las consecuencias inherentes a estos fenómenos económicos como son las inflaciones y baja en el poder adquisitivo de la moneda, baja de salarios, etc; efectos que además exigen una satisfacción para mejorar las necesidades primarias de esta sociedad), puede acarrear como efecto una mejor convivencia o interacción social o lo contrario ya que no se encuentran satisfechas sus necesidades, de lo contrario pueden producirse convulsiones sociales cuya característica esencial sería la violencia, el robo o el pillaje.

Aún cuando se pudiera considerar este decreto expropiatorio como de una gran trascendencia política para la sociedad, será de mayor envergadura las consecuencias de carácter económico que lleva con sí, ya que su finalidad sería, el mejorar o controlar la situación económica de nuestro país en particular y de la sociedad en general; por lo tanto el impacto generado con motivo de esta expropiación, se dejó sentir en mayor o menor medida de acuerdo al potencial económico que se detentaba en ese momento, no solamente quienes en forma directa obtenían los beneficios que procuraba la Banca Privada, sino en general a todos aquellos que se encontraban o se consideraban dentro de la élite social, ya que la actividad crediticia influye en forma directa en todo aquello que implica riqueza y producción, en este caso, aquellos que formaban parte de este sector social-económico, resintieron un mayor descontento, puesto que con tal medida se sintieron agredidos, por esa razón asumieron una posición de defensa, en cambio, aquellos que por el contrario siempre han carecido de lo más elemental para desarrollarse plenamente, asumieron una posición más pasiva, quizá una postura más esperanzadora para un futuro mejor por esa intervención del Estado.

De lo anterior se desprende lo siguiente:

La postura adoptada por la sociedad, dependió de factores fundamentales como los económicos y políticos; en el primero fue mayor el estremecimiento por parte de quienes poseían el capital, que aquellos que en su gran mayoría apenas alcanzan a obtener precariamente lo indispensable, pero no por ello dejaron de sentir una gran incertidumbre.

En primer término, los banqueros expropiados pertenecientes a la clase dominante consideraron que con esta medida eran víctimas de un proceso confiscatorio injustificable desde cualquier punto de vista, ya que si bien es cierto ellos tenían un papel fundamental y decisivo en la crisis económica por la que aún atraviesa nuestro país, argumentan que la postura adoptada -- por la banca privada se encontraba dentro de los lineamientos establecidos por la Ley, ya que no existía precepto legal alguno que prohibiera el retiro de su dinero y sacarlo del país para proteger sus intereses, además de que también siempre se cumplieron los requerimientos a que estaban sujetos por la S.H.C.P., Banco de México y por la CNBS, de allí que al haber actuado conforme a la Ley y conforme a los requerimientos hechos por el Estado por conducto de las entidades antes mencionadas, se desprende la injustificación de la expropiación planteada, ya que ante la crisis económica únicamente adoptaron medidas de autoprotección, las cuales dentro del contexto planteado, se encuentran justificadas.

Por otra parte los inversionistas e industriales mostraron una reacción de total desconfianza ante esa medida, ya que por un lado consideraban que el Estado estaba asumiendo una intervención radicalmente excesiva en la actividad económica del país, considerando algunos de ellos que éste era un paso inequívoco hacia el socialismo, lo cual iba definitivamente en contra de los intereses de los propietarios de los medios de producción, esto además aunado con el estricto control de cambios decretado también el primero de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, que les impedía obtener dólares para realizar sus propias actividades. Aún cuando no todos consideraban esa misma posición, sí fue general la desconfianza por cuanto hace al futuro de la banca, ya que se ha sostenido el criterio de que el Estado es un mal empresario puesto que se ha visto que aquellas empresas que pertenecían a la iniciativa privada y posteriormente pasan a manos del Estado, ocurre un fenómeno de degeneración en esa empresa, es decir, baja su rendimiento en razón de que ésta se burocratiza, se vuelve muy lento el proceso productivo por esa razón, y además se convierte en botín de algunos malos funcionarios, haciendo caer a esa empresa a la lacerante enfermedad de la administración pública llamada corrupción.

Indudablemente, algunos de estos temores de que se ha hecho --mención, producto del impacto sufrido con motivo de la expropiación de la banca privada fueron fundados relativamente, pero debemos considerar también que el Estado al haber decretado esta expropiación lo hizo con el afán de controlar una crisis

económica que viene arrastrando nuestro país desde hace mucho tiempo atrás, la cual se vino agudizando en los últimos años, toda vez que aún cuando aquellos que tienen el capital pretendieron defender sus intereses y aún más obtener jugosas ganancias, gracias al acelerado fenómeno devaluatorio de esa época, sacando en dólares su CAPITAL hacia el exterior, (supuestamente en protección a su interés), pero con una absoluta falta de solidaridad para con el pueblo mexicano, ya que este hecho vino a acarrear todavía mayores devaluaciones por falta de un -- respaldo económico a nuestra moneda nacional. Ya inclusive, -- desde tiempo atrás se venía considerando esta posibilidad de -- expropiación, ya que la actividad bancaria ha venido creando -- grandes monopolios tanto de carácter económico como empresarial, surgiendo así una marcada diferencia entre quienes poseen el -- capital y quienes carecen de él, y así lo expuso expresamente el Ejecutivo Federal en este decreto expropiatorio, en el capítulo respectivo a su exposición de motivos:

"...Que los empresarios privados a los que se había concesionado el servicio de la banca y del crédito en general han obtenido con creces ganancias de la explotación del servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos -- con dinero aportado por el público en general, lo que debe evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interes general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegue a la mayor parte de la población productiva y no se siga concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad..."

"...Que el fenómeno de falta de diversificación del crédito no consiste tanto en no otorgar una parte importante de créditos a una o varias personas determinadas, sino que lo que ha faltado es hacer llegar crédito oportuno y barato a la mayor parte de la población, lo cual es posible atender con la colaboración de los trabajadores bancarios y contando con la confianza del público ahorrador e inversionista; que con el objeto de que el pueblo de México, que con su dinero y bienes que ha entregado para su administración o guarda a los bancos, ha generado la estructura económica que actualmente tienen éstos, no sufra ninguna afectación y pueda continuar recibiendo este importante servicio público y con la finalidad de que no se vean disminuidos en lo más mínimo sus derechos, se ha tomado la decisión de expropiar por causa de utilidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas."

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

"Que el desarrollo firme y sostenido que requiere el país y -- que se basa en gran medida en la planeación nacional, democracia y participativa, requiere el financiamiento del desarrollo,

tanto por lo que se refiere al gasto e inversión pública, como al crédito, sean servidos o administrados por el Estado, por ser de interés social y de orden público, para que se manejen en una estrategia de asignación y orientación de los recursos productivos del país a favor de las grandes mayorías."

"Que la medida que toma el Gobierno Federal tiene por objeto - facilitar salir de la crisis económica por la que atraviesa la Nación y, sobre todo, para asegurar un desarrollo económico -- que nos permita, con eficiencia y equidad, alcanzar las metas que se ha señalado en los planes de desarrollo; he tenido a -- bien expedir el siguiente: DECRETO."

Esta medida por tanto, trata en alguna medida de dar a la clase más desprotegida, algo de lo que anteriormente carecía, --- (cuando menos se aparenta esa intención), otorgándole un crédito más barato, para impulsar de esa forma las fuentes de trabajo, y conducir los dineros del pueblo a obras de beneficio colectivo y apoyo a la Nación.

En términos generales, quienes más poseían al momento de la declaratoria de expropiación, fueron los que se mostraron más temerosos, los propietarios de los bancos, tomaron una actitud de defensa y pretendieron hacerse víctimas de esta situación; quienes mostraron aún un gran apoyo al Estado, fueron sin duda alguna las grandes mayorías que forman la clase obrera y campesina, en virtud de que el fondo de la expropiación es el bene-

ficio colectivo, sin embargo, como se ha visto en el tiempo que ha transcurrido a partir de esa fecha, los exbanqueros en alguna medida han estado consintiendo poco a poco la nueva situación, y de hecho aún cuando únicamente velaron por sus propios intereses en los momentos de mayor crisis, sacando dólares al exterior, agudizando con este hecho la crisis económica, el Estado poco a poco los ha venido beneficiando, esto (sin pretender realizar un juicio) quizá por razones de política financiera, como el caso de haber concedido a ese sector de la iniciativa privada, la posibilidad de poseer el treinta y cuatro por ciento del capital social de las nuevas Sociedades Nacionales de Crédito.

Por último considero desde mi punto de vista que el impacto social generado con motivo de la expropiación de la banca privada fue en términos generales bien vista, y tal medida no debe tomar marcha atrás, al contrario, se ha detectado que el nuevo sistema bancario ha tenido paulatinamente un mayor apoyo, inclusive de los ex-banqueros y de los grandes inversionistas; - no obstante se deberá cuidar el buen saneamiento de este nuevo sistema, y tomar las medidas y provisiones necesarias para evitar el fenómeno de la corrupción que produce una incertidumbre social con respecto al Estado como administrador.

Hacia dónde apunta la nacionalización desde el punto de vista social: hacia una mayor conciencia de clase y protección a los más necesitados o por el contrario la banca opera en idénticas condiciones que en el pasado?

CONCLUSIONES

1. La determinación de transformar al Banco de México, S.A., de una empresa de participación estatal mayoritaria, en un organismo público descentralizado, - en mi opinión es justificada, en virtud de que le han otorgado funciones y facultades que le dotan de una verdadera autonomía técnica y orgánica; en el primer caso, por cuanto a los servicios especializados que presta y por cuanto al control propio que hace de sus recursos, asumiendo de esta forma facultades de decisión como la ejecución (obviamente con las limitaciones que determina la ley; por ejemplo, control de cambios, determinación del valor de la moneda extranjera frente a la nacional, y otras), y orgánica, por cuanto a que es un organismo que se encuentra fuera de la relación jerárquica respecto de la administración central, es decir, no depende directamente de ésta y puede formar asimismo sus cuadros.
2. Los principios constitucionales de utilidad pública e indemnización, si se cumplieron en la declaratoria del 10. de septiembre de 1982, respecto a la expropiación de la banca privada.

3. Pese a la falta de buena técnica jurídica y buena redacción de la declaratoria de expropiación a que se hace referencia, se desprende que los bienes afectados por la misma fueron las acciones representativas del capital social de esas instituciones crediticias y como consecuencia de todas sus propiedades.
4. La excepción manifiesta respecto a la expropiación de la banca privada por lo que hace al Banco Obreiro, S.A. y City Bank, N.A., se traduce en una violación a la garantía de igualdad de trato ante la ley y las autoridades, consagrada en el artículo 13 de la Constitución, y como consecuencia violación a los artículos 14 y 16 de ese ordenamiento.
5. La falta del expediente a que se refiere la Ley de Expropiación para llevar a cabo la declaratoria respectiva, es una violación a la garantía de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución.
6. Los bancos privados no expropiados, seguirán guardando la misma situación jurídica que tenían hasta antes de la expropiación de la banca privada del 10 de septiembre de 1982.

7. La participación que pueden tener los particulares en el capital social de las SNC, no atenta contra lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional, en cuanto a la exclusividad que tiene el Estado para prestar ese servicio de banca y crédito, en virtud de que la personalidad jurídica que tienen los socios y la sociedad que presta el servicio, son totalmente independientes; pero sí es anticonstitucional a la luz de este precepto que existan bancos privados como lo son el Banco Obrero, S.A., y el City Bank N.A., pues con la existencia de éstos se desvirtúa la exclusividad del Estado.

8. Las Sociedades Nacionales de Crédito, conforme a la ley reglamentaria, por su definición, las encuadra como organismos públicos descentralizados, situación que en mi consideración es totalmente errónea, toda vez que esta calidad se determina precisamente por la forma y características como se constituye, sin importar en su caso como causa sustancial su finalidad o servicios que presten, aún cuando se trate de un servicio público; no son descentralizados porque carecen de una autonomía técnica y orgánica plena, y en virtud de que se constituyen y funcionan como empresas en las que se di

vide su capital social en series en las cuales participan el Estado con el 66% y los particulares -- con un 34%, se deduce que las SNC son empresas de participación estatal mayoritaria, en las que por disposición de la ley el Estado asumirá la dirección, quedando reducidos los derechos de los particulares a la simple opinión y al pago de sus utilidades por la participación que tienen en el capital social de la empresa.

9. En lo que constituye un acierto, los trabajadores de los bancos expropiados cambiaron radicalmente su situación jurídica, pasando a formar parte de la burocracia, regulados por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y con la facultad de organizarse en sindicatos para defender sus derechos laborales.
10. Debido a la complejidad que presenta el nuevo sistema bancario, se hace necesaria la unificación total, sintetizando a todas las instituciones crediticias en una sola entidad, ya que en mi opinión no justifica la existencia de ambas, pudiendo hacer unos ajustes para prestar en todos los ámbitos ese servicio, codificando de esta forma toda la legislación exis-

tente sobre materia bancaria.

11. Conviene modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para dar cabida dentro de las entidades a las SNC.
12. Respecto al punto anterior, se abre un debate:
¿Instituciones Nacionales de Crédito o Sociedades Nacionales de Crédito?.

A P E N D I C E

LAS NUEVAS REFORMAS EN LA LEGISLACION BANCARIA

ADVERTENCIA

En virtud de que estando realizados los trámites tendientes a la encuadernación de la tesis que se presenta, surgieron nuevas disposiciones jurídicas que regulan la prestación del servicio público de banca y crédito, es por esta razón que hago hincapié que aunque se trata de nuevas leyes, se siguen contemplando las mismas estructuras y lineamientos anteriores, por lo que siguen siendo válidos los análisis realizados en el presente estudio.

Sin embargo, existen disposiciones que efectivamente requieren por su novedad de un comentario a parte, es por eso que para no dejar incompleto este trabajo, se anexa este apéndice con esas innovaciones, quedando prácticamente lo demás en similares condiciones.

Con el propósito de realizar una reestructuración total en el sistema financiero nacional y tomando como premisa la - expropiación de la banca privada, el Congreso de la Unión, expidió cuatro nuevas leyes; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y la Ley del -- Mercado de Valores.

Con estos nuevos ordenamientos, (conforme a su exposición de motivos) se pretende promover un adecuado desenvolvimiento del sistema financiero, así como una mayor complementaridad entre las instituciones bancarias y las no bancarias, públicas y privadas, tomando como referencia obligada, los programas establecidos en el Plan Nacional de - Desarrollo.

En la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito (Instituciones Nacionales de Crédito y Sociedades Nacionales de Crédito) y los intermediarios financieros no bancarios, - que comprenden las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones nacionales de crédito.

Históricamente los intermediarios financieros no bancarios

estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento y propició que el otorgamiento de créditos se concediera a la contratación o realización de operaciones con intermediarios no bancarios filiales a los bancos. Esto implicaba un conflicto de intereses, ya que las operaciones estuvieron atadas y restringieron los alcances y orientación de una sana competencia en perjuicio de los usuarios del servicio.

Al respecto, en las correspondientes leyes que regulan las casas de bolsa, instituciones de seguro e instituciones de fianza, se dispone con la nueva legislación que no podrán participar en su capital social tanto las instituciones de crédito, como cualquier intermediario financiero no bancario, la presencia del sector público se dará a través de otras entidades de la Administración Pública Federal, sin embargo, la operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y sociedades de inversión, -- por razones técnico-financieras, la legislación correspondiente posibilita la participación bancaria en su capital.

Respecto de las instituciones de crédito, tema fundamental de este estudio, a continuación se exponen las principales innovaciones surgidas con las recientes leyes promulgadas en la forma siguiente:

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

El sistema bancario existente hasta antes de la expropiación de la banca privada, se encontraba regulado por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, promulgada en el año de 1941, y además por cuanto hacia a la banca de desarrollo, se regulaba adicionalmente por su respectiva Ley Orgánica. Después de la expropiación de la banca, el sistema bancario se regió hasta el mes de diciembre de 1984, por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito vigente a partir de enero de 1982, y por las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, contenidas en los títulos primero y segundo, capítulo VI y VII, cuarto y quinto; y por cuanto hace a la banca de desarrollo, además por su respectiva Ley Orgánica.

Sin embargo, en virtud de las múltiples reformas, adiciones y derogaciones de que ha sido objeto toda nuestra legislación en materia bancaria, se ha hecho difícil su análisis, interpretación y aún su aplicación, además sus disposiciones fueron concebidas para tomar la operación de un sistema bancario concesionado, y su objeto de regulación contemplaba figuras obsoletas o en desuso.

Por otra parte, la anterior Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fue concebido como un ordenamiento de carácter transitorio, que estableció las bases jurídicas que permitieron al Estado iniciar la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de crédito surgidas con motivo de la expropiación de la banca privada.

Con fecha 14 de enero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual entró en vigor a partir del día siguiente, derogando de esta manera la anterior de fecha 31 de diciembre de 1982.

Esta nueva Ley, contempla la regularización, funcionamiento, actividades y operación de las instituciones de crédito, inspección y vigilancia; el régimen sancionador del derecho bancario, así como la protección de los intereses del público.

Como objetivos de carácter general, se pretende fomentar el ahorro nacional, facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio de banca y crédito; la canalización eficiente de los recursos financieros, la participación de la banca mexicana en los mercados financieros in

ternacionales; el desarrollo equilibrado del sistema bancario; así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponde a la banca de desarrollo (Art. 3°).

Todas las instituciones que presten el servicio de banca y crédito, tendrán el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, con la expresa distinción por su función particular, de modo que existirán:

- a) Instituciones de Banca Múltiple (SNC)
- b) Instituciones de Banca de Desarrollo (SNC) (Art. 2°).

Como excepción de lo anterior, se encuentra el Banco Obrero, S.A. y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, ya que -- continuarán rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando.

Como ya se ha hecho mención en este estudio, al permitirse aún el funcionamiento de estos bancos privados, en mi opinión, estas excepciones son violatorias a lo estipulado por el artículo 28 constitucional, ya que de esta forma el Estado no es quien exclusivamente presta el servicio público de banca y crédito (Art. 10 transitorio). Véase el capítulo III página 119 de este estudio.

En cuanto a la banca de desarrollo, (Instituciones Nacionales de Crédito) el Ejecutivo Federal en un plazo de 180 días naturales contados a partir de que entró en vigor esta nueva Ley (15 de enero de 1985), expedirá los decretos mediante los cuales se transformarán de Sociedades Anónimas a Sociedades Nacionales de Crédito, y mientras se realiza esta transformación, les continuarán siendo aplicables las disposiciones anteriores a esta. Una vez realizada su transformación se regirán por las disposiciones de esta nueva Ley, y sus respectivas leyes orgánicas y - las que no cuenten con ella, se regirán por esta Ley y - las disposiciones administrativas que dicta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en tanto el Congreso de la Unión expida las leyes orgánicas respectivas. (Art. 9° - transitorio).

¿Acaso esta disposición que faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dictar disposiciones conforme a las cuales se deberán regir estas instituciones crediticias aunque sea en forma transitoria es contradictoria a la facultad que le concede la Constitución General de la República al Congreso de la Unión para ser la única facultada para dictar las reglas conforme a las que se deberá regir la banca?.

Obviamente, si únicamente se tratan de disposiciones de carácter administrativo, sería discutible sostener esta afirmación, pero en virtud de que so pretexto de disposiciones administrativas, se disponen materialmente a legislar discriminadamente, atentando contra cualquier disposición legal, lo cual sería francamente anticonstitucional.

En cuanto a el Régimen de Supletoriedad, se señala que las operaciones y servicios bancarios, las Instituciones de Banca Múltiple, se regirán por esta Ley, por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto en el orden siguiente:

- a) La Legislación Mercantil
- b) Los usos y prácticas bancarias y mercantiles, y,
- c) El Código Civil para el Distrito Federal (Artículo 5°).

Las operaciones y servicios bancarios de las instituciones de banca de desarrollo, se regirán por sus respectivas leyes orgánicas, por esta Ley y por la Ley Orgánica del Banco de México, y en su defecto, se aplicarán supletoriamente las normas señaladas en el orden anteriormente referido.

Un aspecto fundamental que se presenta en esta nueva Ley, es el hecho de que se codificó en forma sustancial las -- disposiciones legales que rigen la prestación del servicio público de banca y crédito, es decir, en esta nueva Ley se contienen las disposiciones que regulan tanto la organización, objetivos, funcionamiento, actividades y operaciones, inspección, vigilancia, régimen punitivo y la protección de los intereses del público usuario.

Como consecuencia de lo anterior, se hizo necesaria la derogación de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (Art. 2º Transitorio), y con justa razón, en virtud de que al funcionar como complemento de la anterior ley reglamentaria, se presentaba una gran complejidad en su análisis, interpretación y aplicación, además de que presentaba diversas disposiciones que en la práctica habfan caído en el desuso.

Aún cuando se habla de una nueva ley bancaria, la organización y funcionamiento de las instituciones crediticias, es semejante a la que se contemplaba en la ley anterior.

Se preserva la existencia y forma de integración y facultades de los consejos directivos, las comisiones consultivas, los comisarios y el director general, incorporándo

se tales figuras a los esquemas de organización de las instituciones de desarrollo. (Art. 21 al 27).

En cuanto a la integración del capital, también subsiste en los términos de la ley anterior, el 66% que suscribe el Gobierno Federal y el 34% restante por particulares, entidades de la Administración Pública Federal o directamente por el propio Gobierno Federal. (Art. 11).

Las Sociedades Nacionales de Crédito tendrán un papel importante en el desarrollo del mercado bursátil, al respecto, las operaciones con valores que realicen, se sujetarán a las disposiciones contenidas por esta ley y a las de la Ley del Mercado de Valores.

Como principio general, deberán llevarse a cabo con la intermediación de las casas de bolsa, cuando se realicen por cuenta de terceros se apegarán por las disposiciones generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con vistas a procurar el desarrollo ordenado del Mercado de Valores.

En capítulos especiales se regulan las operaciones pasivas, activas, los servicios y la actividad fiduciaria que realizar las instituciones de crédito, estas deberán en-

cuadrarse en el marco de la legislación aplicable y por las disposiciones de esta Ley.

En las operaciones pasivas, destaca la adecuación para la entrega del saldo de las cuentas de ahorro a los beneficiarios por muerte en tanto no exceda del equivalente a cinco veces el salario mínimo general diario en el Distrito Federal, elevado a un año por titular (Art. 43), - así como la disposición de que las entidades que tengan por lo menos un año de depósito, en cuentas de ahorro, no estarán sujetas de embargo hasta el monto de la cantidad señalada anteriormente. (Art. 44).

Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones pasivas y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas que realicen las - instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetan a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender las necesidades de regulación monetaria y crediticia (Art. 32).

Se establecen disposiciones que tipifican diversas con-

ductas como infracciones, así como los delitos en que puedan incurrir los usuarios y servidores públicos de las -- instituciones de crédito.

En lo referente a la protección de los intereses del público, se mantienen inalterables las figuras del secreto bancario y fiduciario, los cuales son soportes esenciales de la confianza de los usuarios de este servicio, sin que por otra parte, ésto sea obstáculo para la impartición de la justicia en los casos procedentes. (Art. 23 al 96).

En virtud de que las instituciones crediticias conforme a lo estipulado por el Artículo 28 Constitucional, siguen funcionando bajo las mismas estructuras constitutivas vigentes a la ley anterior, siguen siendo válidos los análisis realizados en cuanto a su constitucionalidad y su naturaleza jurídica, (que es la de ser empresas públicas de participación estatal mayoritaria).

En cuanto a la inspección y vigilancia se mantiene como organo competente para tal efecto a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

En cuanto a la inspección, ésta se sujetará al reglamento que para el efecto expedirá el Ejecutivo Federal, y

se efectuará a través de visitas que tendrán por objeto comprobar y evaluar el buen saneamiento en la administración en las instituciones crediticias, y vigilar el buen servicio a los usuarios.

Las visitas podrán ser: Ordinarias, las cuales se llevarán a cabo de conformidad al programa anual que apruebe el presidente de la comisión; Especiales, que se practicarán siempre que sea necesario a juicio del presidente, para examinar y en su caso corregir situaciones especiales operativas; y, las de Investigación, que tendrán por objeto aclarar una situación específica. (Artículo 108).

La vigilancia tendrá por objeto cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones contenidas en la Ley y atiendan las observaciones realizadas por la Comisión como resultado de las visitas de inspección realizadas.

Dentro de las sanciones administrativas, destacan el uso, la prohibición del uso de las palabras banco, crédito, - ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma por las que se pueda inferir el ejercicio de la banca y crédito, las cuales no podrán ser -- usadas en nombre de personas morales y establecimientos

distintos de las instituciones de crédito. Se castigará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con multas por la cantidad equivalente a mil veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, y la negociación respectiva será clausurada administrativamente por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, hasta que su nombre sea cambiado. (Art. 82).

Se exceptúa de la aplicación de la sanción anterior a las entidades financieras del exterior y a las organizaciones auxiliares de crédito que cuenten con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos de la Ley (Ar. 7º, 68 y 69).

En relación con los delitos que se tipifican en esta Ley, se destacan la imposición de prisión de dos a diez años y multas hasta por la cantidad equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, a quienes sin ser Sociedades Nacionales de Crédito realizan habitualmente operaciones de banca y crédito. (Art. 89).

LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO

Durante los casi sesenta y cinco años transcurridos desde la fundación del Banco de México, el orden jurídico que lo regía había sido objeto de numerosas modificaciones, tendientes a orientar y consolidar el desarrollo de la institución como banco central del país, procurando dar la mejor respuesta a los problemas derivados de las cambiantes características de la economía nacional.

Esta Ley Orgánica presentaba deficiencias de consideración, particularmente en lo referente al monto de financiamiento susceptible de conceder el instituto central, al régimen de facultades para regular el crédito, a la integración y competencia de los órganos de la institución y a las operaciones que podría realizar, por tal razón, subsanar esta ley, requería de cambios cuya importancia y amplitud hizo conveniente expedir una nueva Ley Orgánica, en vez de reformarla.

Considerando los antecedentes señalados anteriormente, en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1984, se publicó la Nueva Ley Orgánica del Banco de México, vigente a partir del 1o. de enero de 1985.

Aun cuando esta Ley contiene disposiciones que son significativamente novedosas, en esencia mantiene la misma línea que seguía la ley anterior; así tenemos que en forma expresa, manifiesta que esta ley es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios denominado como Banco de México, el cual fungirá como Banco Central de la Nación, y que tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general el sano crecimiento de la economía nacional. (Art. 1°).

En lo referente a las nuevas aportaciones de esta Ley, se pone de manifiesto el funcionamiento que el Banco de México podía conceder; la Ley anterior no contenía disposiciones que limitaran su cuantía de manera adecuada, corriéndose el riesgo de un uso excesivo del crédito.

Por financiamiento interno del Banco de México, se entenderá (conforme a la Ley), el saldo de su cartera de cré-

dito y valores a cargo del Gobierno Federal, de instituciones de crédito, menos el saldo de los depósitos que constituya el propio Gobierno Federal; para garantizar los valores a cargo de éste y por cuenta del Banco de México, en los términos del artículo 6° fracción VIII párrafo segundo de esta Ley, como se señala más adelante computándose también como parte de dicho financiamiento, los rendimientos devengados no pagados de los activos a que se ha hecho referencia, deduciendo en su caso, los intereses devengados no pagados de los depósitos citados en último término.

La única restricción indirecta que el anterior ordenamiento establecía en la materia, era que el monto de los billetes en circulación, sumando al de las obligaciones a la vista, en moneda nacional, a cargo del propio Banco no debía exceder de cuatro veces el valor que alcance la reserva monetaria integrada con activos internacionales. (Art. 18 de la Ley Orgánica anterior).

Esta restricción, en la práctica resultaba ineficaz, por que siendo posible que la mencionada reserva se contabilizara al valor comercial, la apreciación que resulta de ésta, en la medida en que la moneda nacional se devaluara,

daba margen a una mayor expansión del crédito primario, impidiendo en cambio, usar los activos internacionales del instituto central, inmovilizados por la relación -- señalada anteriormente, precisamente cuando hacerlo pue de ser más benéfico.

El Banco de México determinará durante el mes de enero de cada año, el saldo máximo que su financiamiento interno alcanzará durante el ejercicio respectivo, el cual lo fijará en concordancia con las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y con la información y proyecciones consideradas para aprobar la Ley de Ingresos y el presupuesto de Egresos de la Federación, particularmente en lo relativo al producto interno bruto, deuda externa e interna, balanza de pagos, reserva de activos internacionales del Banco de México, nivel general de precios, necesidades de financiamiento de la economía nacional, mercado de divisas y capitales; así como teniendo en cuenta el saldo máximo del financiamiento interno del Banco determinado para el año inmediato anterior y el monto ejercitado del mismo. (Artículo 7º párrafo segundo).

El incremento del financiamiento interno máximo del ejerci

cicio siguiente, no podrá ser superior a la doceava parte del crecimiento que el propio financiamiento interior haya tenido en el ejercicio anterior. (Art. 7° párrafo séptimo).

Una vez que el Banco haya fijado el límite del financiamiento referido, lo comunicará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión o en su caso a su Comisión Permanente, dando a conocer los razonamientos que sirvieron de base para determinarlo.

No se considerarán dentro del límite del financiamiento interno el saldo deudor de la cuenta general de la Tesorería de la Federación, el monto de los depósitos que el Banco constituya para atender necesidades estrictas de corresponsalía y los apoyos que otorgue a instituciones de crédito para ayudarlas a hacer frente a problemas de liquidez, originados en retiros anormales de fondos.

Se exceptúa de este límite a la Tesorería de la Federación, para que ésta se pueda ajustar al fin que le es propio, esto es, compensar desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestarios y evitar que se haga un uso indebido de ese crédito, para obtener financiamientos de carácter permanente y en cantidades excesivas.

Conforme a la exposición de motivos de esta Ley, una de las finalidades principales que se persigue con el límite al financiamiento interno del Banco de México, es el de evitar la inmovilización de activos internacionales, ya que al no establecer una relación de los activos internacionales con los billetes en circulación, más las obligaciones a la vista en moneda nacional a cargo del Banco, las divisas, oro y plata del Banco Central, podrán utilizarse en su integridad para el fin que le es propio, es decir, procurar la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país, para de esta forma, propiciar la realización de las operaciones internacionales de manera que contribuyan mejor al desarrollo económico nacional. (Art. 11)

Para la realización de sus funciones de regulación crediticia y cambiaria, el Banco de México podrá recibir depósitos bancarios en moneda nacional del Gobierno Federal y dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de empresas cuyo objeto sea la intermediación financiera, así como de recibir depósitos bancarios en moneda extranjera. (Art. 6° Fracción I y II).

Asimismo, podrá emitir bonos de regulación monetaria, que serán títulos de crédito al portador, con o sin causa de

intereses, en moneda nacional o extranjera. (Art. 6° Fracción III).

Tratándose de valores a cargo del Gobierno Federal o de instituciones de crédito, el Banco no deberá adquirirlos directamente del deudor, excepto cuando las adquisiciones queden correspondidas con depósitos en efectivo no retirables antes del vencimiento, constituidos en el propio Banco con el producto de la colocación, cuyos montos, plazos y rendimientos sean iguales a los de los valores objeto de la operación de que se trate. (Art. 6° Fracción VIII). Tal prohibición no significa que el Banco Central ya no pueda otorgar al Gobierno Federal financiamientos distintos a los que le concede a través de la Cuenta General de la Tesorería, toda vez, que la institución estará facultada para hacer adquisiciones de valores gubernamentales en el mercado; estas son preferibles a las adquisiciones directas del emisor, pues alejan el riesgo de que el banco reciba por su financiamiento al gobierno un rendimiento insuficiente para que en unión de sus demás ingresos, cubrir el costo de su pasivo y de sus gastos de administración.

Asimismo, podrá realizar pagos o cobros que el Gobierno Federal requiera hacer en el extranjero, celebrar todo tipo de operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo repartos,

recibir depósitos de títulos o valores en custodia o administración, y, actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o cuando se trate de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de las funciones del Banco. Este podrá canalizar recursos a los fideicomisos en los que se tenga carácter de fiduciario, a través de las operaciones que esta Ley autoriza a realizar.

En lo que se refiere a los depósitos de regulación monetaria y crediticia, la Ley Orgánica anterior comprendía sólo parte del orden normativo aplicable en la determinación y al ejercicio de las facultades del banco para regular el crédito y los cambios, debido a que en esas materias, algunas se encontraban consignadas en leyes distintas, especialmente en la anterior ley bancaria.

(Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares); para subsanar esta situación, la Ley vigente compiló las normas referidas, ordenándolas en términos más congruentes, para el mejor ejercicio de las funciones propias de la banca central, de tal forma, que se señala como competencia de esta institución las siguientes: determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que reali-

cen las instituciones de crédito, y establecer las inversiones obligatorias para la banca que requiera una adecuada regulación cuantitativa y cualitativa del crédito.

Con el propósito de regulación monetaria y crediticia, el Banco de México señalará los renglones de activo en los que las instituciones de crédito deban invertir el importe de su pasivo exigible, sujetándose a lo siguiente: Hasta un 10% del pasivo computable en depósitos de efectivo en el Banco de México, con o sin causa de intereses. (Art. 15 Fracción I).

Se determina hasta un 65% del pasivo computable en valores, créditos y otros renglones de activo, distintos al mencionado en el párrafo anterior, que el banco determine, pudiendo elevar este porcentaje, reduciendo el anteriormente señalado. (Art. 15 Fracción II).

Las inversiones obligatorias en activos a cargo del Gobierno Federal y entidades de la Administración Pública Federal, con excepción del Banco de México, no deberán exceder del 45% computable. (Art. 15 Fracción II Párrafo Segundo).

Asimismo, se aumenta a no menos del 25% de dicho pasivo, el importe de las inversiones que la banca debe mantener en activos distintos a los mencionados depósitos, sin más limitaciones que la de las proporciones anteriormente señaladas.

Como se ha mencionado, se prevee que la banca central ya no otorgue crédito directo al Gobierno Federal, ésto hará posible que el encaje legal no se use como instrumento de captación de recursos y se traspasen al Gobierno Federal a través de crédito del banco, sino que se utilice con el propósito exclusivo de regulación monetaria. A este respecto, la exposición de motivos de esta nueva Ley, manifiesta que, la disminución del encaje legal no significa que se vaya a liberar la gran masa de recursos que los bancos tienen actualmente depositados en la banca central, lo cual tendría consecuencias inflacionarias, ya que la mayor parte de estos recursos podrán destinarse para la adquisición de valores, entre los cuales se destacan los bonos de regulación monetaria que el Banco de México emita para tal efecto.

Las disposiciones en materia de control de cambios se conservan prácticamente en los mismos términos, introduciéndose tan sólo algunos conceptos para hacerlos más

claros y propiciar su mejor cumplimiento, conservándose además la existencia y funcionamiento del Comité Técnico de Crédito y Cambios.

Se modifican los Organos de Gobierno de la Institución, en cuanto a la junta de gobierno, se reduce a once los miembros que lo integran, con sus respectivos suplentes; entre las funciones que se le asignan destacan fundamentalmente la de determinar el monto máximo que pueda alcanzar el saldo del financiamiento interno del Banco; aprobar los términos y condiciones de crédito en cuenta corriente que el Banco otorgue al Gobierno Federal; y, determinar la desmonetización de billetes.

El Director General tendrá la representación legal del Banco y fundamentalmente se encargará de ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Crédito y Cambios.

La Comisión de Crédito y Cambios, integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, por los subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros de la Junta de Gobierno, Director General del Banco de México y Director General Adjunto con sus respectivos suplentes.

Esta Comisión tendrá como funciones la de determinar los criterios de acuerdo con los cuales el Banco deba llevar a cabo sus operaciones de mercado con fines de regulación crediticia y cambiaria; determinar montos, plazos y rendimientos, condiciones y colocación y demás características de los bonos de regulación monetaria; así como establecer el regimen de inversión obligatoria para las instituciones de crédito, regular operaciones con divisas, oro y plata; establecer normas para la determinación de los tipos de cambio que conforme a las disposiciones legales compete determinar al banco y señalar directrices respecto al monto, composición y valuación de la reserva internacional.

Se mantiene la competencia preventiva del Banco de México para ser el depositario de todos los fondos que no haga uso inmediato, llevando una cuenta general a la Tesorería de la Federación, a través de la cual operará dichos fondos.

Además mantiene la función para actuar como agente financiero del Gobierno Federal, ya sea tratándose de crédito externo como interno.

El Banco de México podrá adquirir valores a cargo de

las instituciones de crédito, sujetando dichas adquisiciones al mismo regimen propuesto para aquéllos a cargo del Gobierno Federal.

Atendiendo los propósitos de que el ámbito de operaciones a realizar por la institución, se limita a la actuación del Banco de México como fiduciario, permitiéndola solamente en fideicomisos cuyos fines coadyuven al mejor desempeño de sus funciones.

B I B L I O G R A F I A

- ACOSTA ROMERO MIGUEL, La Banca Múltiple, Editorial Porrúa, S.A., México 1981
- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Derecho Bancario, Editorial Porrúa, S.A., México 1983
- ACOSTA ROMERO MIGUEL, Teoría General de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- ARWOOD D. ROBERTO, Diccionario Jurídico, Editor y Distribuidor Librería Bazan, México 1981.
- GABINO FRAGA, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México 1980.
- FRANK TAMAGNA, La Banca Central en América Latina, -Centro de Estudios Latinoamericanos-, México 1963.
- GUAL VILLALVI PEDRO, Política Monetaria Bancaria y Crediticia, -Los Medios de Abastecimiento Financiero-, Editorial Juventud, Barcelona 1954.
- HURTADO M. CRISTOBAL, Gobierno del Crédito y de la Moneda por los Bancos Centrales, Quito Ecuador 1943.
- LANDERRECHE OBREGON, JUAN Expropiación Bancaria y Control de Cambios, Editorial Jus, México 1984.
- MARX Y ENGELS, Manifiesto del Partido Comunista -Traducción al Español por Editorial Progreso, 1981 (Impreso en la URSS).
- M.H. KOCK, La Banca Central, Fondo de Cultura Económica -Traducción Española- México 1964.

- REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA '83 No. 3 Volumen I, Julio-Septiembre de 1983, Editada por la Procuraduría General de la República, México.
- SERRA ROJAS ANDRES, Derecho Administrativo, Tomos I y II Editorial Porrúa, S.A., México 1983.
- TENA RAMIREZ FELIPE, Derecho Constitucional, Editorial Porrúa, S.A., México 1981.
- THANOS, C.A. Definición de un Banco Central y sus Diferencias Prácticas, Artículo Publicado en el suplemento del boletín quincenal del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, Marzo de 1959.
- VILASECA MACET JOSE MA., La Banca Central y el Estado, Casa Editorial Bosch, Barcelona España, 1947.

LEGISLACION CONSULTADA:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.
- Ley Orgánica del Banco de México.
- Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del Artículo 73 Constitucional, en lo que se refiere en la Facultad para Dictar las Reglas para Determinar el Valor Relativo de la Moneda Extranjera de fecha 14 de Diciembre de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1982.

- Ley Reglamentaria de la Fracción XIII BIS del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de -- 1983.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- Ley de Expropiación.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Propiedad Industrial.
- Ley General de Sociedades Mercantiles
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- Código de Comercio.
- Código Civil para el Distrito Federal en Materia Local y Federal para toda la República.

REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS:

- Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. y 2o. de septiembre de 1982.
- Decreto mediante el cual se dispone que las Instituciones Crediticias que se mencionan operen con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1982.

- Decreto por el cual se reforma el Artículo 28 Constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982.
- Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1982.
- Decreto por el cual se reforma el Artículo 73 Constitucional en sus fracciones X y XVIII publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.
- Decreto por el cual se reforma el artículo 123 Constitucional Apartado B, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.
- Acuerdo (101-396) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual se señalan las reglas para fijar la indemnización de la banca privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1983.
- Nuevo Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1983.
- Decretos de Transformación de Bancos Múltiples, Sociedades Anónimas en Bancos Múltiples Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.

- Decretos de Transformación y Fusión de Bancos Múltiples, especializados y mixtos en Sociedades Nacionales de Crédito, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 29 de agosto de 1983.
- Acuerdos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de revocación y concesiones a diversos bancos especializados, publicados en el Diario Oficial de la Federación del 29 de agosto de 1983.
- Decreto que reforma el Artículo 23-Bis, de la Ley Orgánica del Banco de México, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 1983.
- Acuerdo (101-219) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por el cual se dictan las reglas o bases para la enajenación de los activos no crediticios pertenecientes a la banca privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de marzo de 1984.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

ART.	Artículo
C.C.	Código Civil
C.Co.	Código de Comercio
Cfr.	Confróntese
CNBS	Comisión Nacional Bancaria y de Seguros
INC	Institución Nacional de Crédito
IDEM	Igual al anterior
LCGFODGPG	Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal
LGICOA	Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOBM	Ley Orgánica del Banco de México
LRSPBC	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito
ob.cit.	Obra citada
pág.	Página
S.A.	Sociedad Anónima
SCGF	Secretaría de la Contraloría del Gobierno Federal

SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNC	Sociedad Nacional de Crédito
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto
URSS	Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas