

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA BANCA COMO SERVICIO PUBLICO

TESIS PROFESIONAL

ROSA ELENA PERALTA GOMEZ

México, D. F.

1984



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.

INDICE

LA BANCA COMO SERVICIO PUBLICO

INTRODUCCION	I
CAPITULO I.- GENERALIDADES SOBRE LA BANCA	1
1.- NATURALEZA JURIDICA	1
2.- BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA BANCA	5
3.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA MEXICANA	9
CAPITULO II.- EL SERVICIO PUBLICO EN GENERAL	11
1.- GENERALIDADES SOBRE EL SERVICIO PU- BLICO	11
2.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO	12
3.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO	16
4.- CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PU- BLICOS	18
5.- SERVICIOS PUBLICOS ADMINISTRATIVOS, COMERCIALES E INDUSTRIALES	22
6.- EL SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLA- CION MEXICANA	23
CAPITULO III.- LA EVOLUCION DE LA LEGISLACION BANCARIA	36
1.- LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 19 DE MARZO DE 1897	36
2.- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRE	

	DITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE	
	24 DE DICIEMBRE DE 1924	46
3.-	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRE-	
	DITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE	
	31 DE AGOSTO DE 1926	52
4.-	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRE-	
	DITO DE 28 DE JUNIO DE 1932	55
5.-	LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRE-	
	DITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE	
	3 DE MAYO DE 1941	60
CAPITULO IV.-	EL SERVICIO PUBLICO BANCARIO	67
1.-	LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO	
	PUBLICO	67
	a) TESIS QUE CONSIDERAN A LA BANCA	
	COMO SERVICIO PUBLICO	67
	b) TESIS QUE NO CONSIDERAN A LA	
	BANCA COMO SERVICIO PUBLICO	69
	c) NUESTRA OPINION	71
2.-	REGIMEN DE CONCESION Y AUTORIZACION	73
3.-	LA NACIONALIZACION DE LA BANCA	78
4.-	EL SERVICIO PUBLICO DE LA BANCA	
	NACIONALIZADA	91
CONCLUSIONES	98
BIBLIOGRAFIA	103

INTRODUCCION

La elaboración del presente trabajo, no sólo tuvo el objeto de satisfacer uno de los requisitos que nuestra Universidad exige para obtener el Título de Licenciada en Derecho, sino también adentrarme en el estudio de una de las ramas del Derecho por la que siento mayor inclinación, es decir, por el Derecho Bancario.

Al conocer el objeto de los bancos, o sea, la intermediación en - los mercados del dinero y del crédito, supe que el servicio bancario - no sólo puede ser utilizado por los económicamente más favorecidos, si no también por las personas que tienen escasos recursos, pues atendiéndo al objeto del servicio, se trata de que quienes tienen capitales y no los necesitan, los proporcionen a quienes no los tienen y los necesitan.

Con el conocimiento de que existían no sólo bancos privados, sino también bancos nacionales, me dí cuenta de que el Estado ha venido interviniendo en este importante campo económico, y lo ha hecho bien, para hacer llegar el crédito hacia aquellos sectores donde los particulares no habían podido o no habían querido llegar. Tal es el caso de Nacional Financiera, S.A., del Banco del Pequeño Comercio, S.A., del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., etc.

En este orden de ideas, he de creer que el Estado debe hacer un - buen papel ahora que los bancos han sido nacionalizados, y que por lo mismo se ha reafirmado que el servicio bancario es un servicio público

En el primer capítulo, GENERALIDADES SOBRE LA BANCA, trato de dar un concepto de lo que son las instituciones de crédito o bancos, también como base definiciones que han dado diversos estudiosos del Derecho. También hago un breve estudio histórico de la banca en México y en diferentes países donde esta institución tuvo sus principios.

En el capítulo segundo, EL SERVICIO PUBLICO EN GENERAL, por ser tema del Derecho Administrativo, sólo hago referencia a su concepto, elementos, clasificación y normatividad, por que considero que con esto se puede tener una idea elemental de lo que es el servicio público, lo cual satisface los fines que persigo en esta tesis.

En el capítulo tercero, LA EVOLUCION DE LA LEGISLACION BANCARIA, estudio las diversas leyes que se han aplicado a las instituciones de crédito, desde 1897 a la fecha, leyes que han regulado a los bancos para asegurar que la prestación del servicio público de banca y crédito se lleve a cabo con eficiencia.

En el capítulo cuarto y último, EL SERVICIO PUBLICO BANCARIO, trato de determinar que la actividad bancaria es un servicio público, analizando las tesis que lo consideran así y las que afirman lo contrario, haciendo mención del régimen de concesión y del de autorización, así como de la nacionalización bancaria, que vino a confirmar que la actividad bancaria es un servicio público.

CAPITULO I

GENERALIDADES SOBRE LA BANCA

1.- NATURALEZA JURIDICA.

Para DUMBAR (1), el banco es "... un instituto que, a petición y contra garantía, consiente en prestar y en hacerse cargo de la conservación de los capitales temporalmente ociosos."

ALDRIGHETTI (2), completa esta definición diciendo que "... el banco opera con las dos partes contratantes en nombre y por cuenta propios, asumiendo la plena responsabilidad. Esto es, se constituye en deudor hacia aquellos que le confían sus capitales, y en acreedor de aquellos a quienes les presta."

PAOLO GRECO (3), considera que "... el ejercicio de las operaciones de banca se realiza normalmente en forma de empresa", las cuales están organizadas en serie o en masa y obtienen los capitales tomándolos de unos y destinándolos a otros, sistemáticamente. (4)

El mismo ALDRIGHETTI (5), define al banco como "... una empresa constituida bajo la forma asociativa, cuya actividad se dirige a colec

(1) Citado por Angelo Aldrighetti. Técnica Bancaria. Versión española de Felipe de J. Tena y Roberto López. Quinta Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1966. Pág. 7.

(2) Ob. Cit. Págs. 7 y 8.

(3) y (4) Paolo Greco. Curso de Derecho Bancario. Traducción de Raúl Cervantes Ahumada. Editorial Jus. México. 1945. Págs. 48 y 49.

(5) Ob. Cit. Pág. 9.

tar capitales ociosos, dándoles colocación útil, a facilitar las operaciones de pago y a negociar con valores (acciones y obligaciones)."

SAYERS (6), dice que el banco es "... una institución cuyas deudas (depósitos bancarios) son ampliamente aceptados en la cancelación de las deudas que otras personas tienen entre sí."

D'ANGELO-MAZZANTINI (7), considera que la banca es "... una empresa intermediadora del crédito."

FOLLO (8), afirma que "... la función fundamental de la banca no se limita a conceder crédito después de haberlo recibido, sino sobre todo transforma el crédito como la industria transforma la materia prima en productos..."

Por su parte, MIGUEL ACOSTA ROMERO (9), considera que "... banco es un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad anónima que cuenta con concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley, o una combinación de ellas."

Considerámos que a esta definición debería de agregársele que las operaciones de crédito que lleva a cabo constituyen el ejercicio de la banca y del crédito.

(6) R.S. Sayers. La Banca Moderna. Traducción de Daniel Cosío Villegas. Quinta Edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1965. Pág. 11.

(7) Citado por Miguel Acosta Romero. Derecho Bancario. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983. Pág. 157.

(8) Citado por Luis Muñoz. Derecho Bancario Mexicano. Primera Edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1974. Págs. 54 y 55.

(9) Ob. Cit. Pág. 75.

Para JOAQUIN RODRIGUEZ RODRIGUEZ, la actividad de los bancos se reduce a "...recoger dinero, realizando operaciones pasivas y proporcionar dinero, mediante diversas operaciones activas. Pero tanto para recoger dinero, como para entregarlo, realizan contratos en serie, actos en masa." (10)

Estamos de acuerdo con RODRIGUEZ RODRIGUEZ en cuanto a lo que es la actividad bancaria, pero creemos que, así como hace mención al objeto de los bancos, también debería hacerlo respecto del sujeto, es decir, debería tomar en cuenta que quienes realizan esa actividad bancaria son empresas organizadas como sociedades anónimas y concesionadas por el Gobierno Federal.

RAUL CERVANTES AHUMADA (11), dice que la función bancaria "... consiste en la intermediación profesional en el comercio del dinero y del crédito. Por una parte, los bancos recolectan el dinero de aquellos que no tienen manera de invertirlo directamente, y lo proporcionan en forma de crédito a quienes necesitan del dinero. Los que llevan su dinero al banco conceden crédito a éste, y el banco, a su vez, lo concede a sus prestatarios."

El mismo comentario que hicimos respecto de RODRIGUEZ RODRIGUEZ, podemos hacerlo en relación a CERVANTES AHUMADA.

De las diferentes definiciones que hemos analizado, podemos decir que todos los autores coinciden en que la actividad principal de las -

(10) Joaquín Rodríguez Rodríguez. Derecho Bancario. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1968. Pág. 18.

(11) Raúl Cervantes Ahumada. Títulos y Operaciones de Crédito. Undécima Edición. Editorial Herrero, S.A. México. 1979. Pág. 209.

instituciones de crédito o de los bancos, consiste en la intermedia---
ción en los mercados del dinero y del crédito.

El artículo 1º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Or-
ganizaciones Auxiliares, establece que a las empresas que tengan por -
objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito, se les aplica-
rá esta Ley.

El artículo 2º de la Ley Bancaria dispone que para dedicarse al e
jercicio de la banca y del crédito se requiere concesión del Gobierno
Federal; que las concesiones se referirán a uno o más de los siguien--
tes grupos de operaciones de banca y crédito: depósito, ahorro, finan-
cieras, hipotecarias, capitalización, fiduciarias y múltiples; y que -
sólo se considerarán instituciones de crédito las sociedades que hayan
obtenido concesión en estos términos.

El artículo 8º de la misma Ley, establece que para disfrutar de -
concesión, las sociedades deberán constituirse en forma de sociedad a-
nónima, conforme a la Ley que las regula.

Por otra parte, el Código de Comercio, en su artículo 3º dispone
que son comerciantes las sociedades constituídas en alguna de las for-
mas establecidas en la Ley General de Sociedades Mercantiles. El artí-
culo 75, fracción XIV del mismo Código, establece que las operaciones
de los bancos son actos de comercio.

El artículo 146 de la Ley General de Instituciones de Crédito y -
Organizaciones Auxiliares, dispone que el ejercicio de la banca y del
crédito es la realización de actos de intermediación habitual en merca-
dos financieros, para que quienes los efectúen obtengan recursos del -

público destinados a su colocación lucrativa, por cuenta propia o ajena.

Podemos concluir, finalmente, que la Ley mexicana recoge el concepto que predomina en la doctrina, al definir al banco o su equivalente, la institución de crédito, como un comerciante, es decir, como un intermediario que opera, particularmente, en los mercados del dinero y del crédito. Además, el legislador mexicano comprende en su concepto al sujeto de esa intermediación, o sea, una sociedad anónima; pero más aún, no se circunscribe a decir que cualquier sociedad anónima puede desempeñar la actividad bancaria, sino que precisa que ésta debe contar con una concesión del Gobierno Federal.

Esta última nota, para el objeto de nuestro estudio, pone de manifiesto la naturaleza de servicio público de la actividad bancaria.

Por último, intentamos definir, con base en lo expuesto, a las instituciones de crédito o bancos, como empresas organizadas como sociedades anónimas, que por concesión del Gobierno Federal están facultadas para dedicarse al servicio público bancario, es decir, a la intermediación en los mercados del dinero y del crédito.

2.- BREVE RESEÑA HISTORICA DE LA BANCA.

Los primeros banqueros de que se tiene noticia son los sacerdotes de la Mesopotamia de los años 3400 y 3200 A.C., los cuales recibían dones y ofrendas para obtener así, el favor divino. Los sacerdotes con-

seguían préstamos, prestaban cereales a interés y ofrecían adelantos a los esclavos y a los guerreros para liberarse. Todo esto lo realizaban en especie. (12)

La mayoría de los autores (13), coinciden en que los primeros antecedentes de la banca los encontramos en Babilonia, aproximadamente - 2000 años A.C. Las operaciones que efectuaban, seguían siendo en especie, las cuales eran, principalmente, el depósito y el préstamo.

En Grecia, los templos fueron los primeros que realizaron operaciones bancarias verdaderas, pero éstos no fueron los únicos que las realizaban, sino también los particulares, que eran conocidos con el nombre de "kolibistas" o de "trapezitas", que vienen a ser los cambistas y los banqueros de hoy. La banca egipcia también tuvo su desenvolvimiento y hubo una época en que constituyó un monopolio del Estado, - el cual permitió después a las personas que la ejercieran. Ya en Roma, los banqueros romanos, que eran llamados "numularii", "mensularii" y "argentarii", tenían funciones difundidas e importantes. (14)

Respecto a los hebreos, LEO GOLDSCHMIED (15), dice que su desenvolvimiento bancario se vió retrasado por Moisés, pues en su Ley prohibía el préstamo con interés, pudiendo sólo practicarlo con los extran-

(12) Mario Bauche Garciadlego. Operaciones Bancarias. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1978. Págs. 1 y 2.

(13) Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. 68.

Raúl Cervantes Ahumada. Ob. Cit. Pág. 211.

Paolo Greco. Ob. Cit. Pág. 57.

(14) Paolo Greco. Idem. Págs. 57 y 58.

(15) Leo Goldschmied. Historia de la Banca Mexicana. Traducción de Alberto Ponzanelli. Unión Tipográfica Editorial Hispano Mexicana. Primera Edición. México. 1961. Págs. 2 y 3.

jeros.

Pasando de la Antigüedad a la Edad Media, PAOLO GRECO dice que los "nummularii" reaparecieron, pero con el nombre de "compsores" o "cambiatori", los cuales prestaron gran ayuda a esa época. (16)

LEO GOLDSCHMIED habla de que en la Edad Media los sistemas bancarios se vieron retrasados, debido a las prohibiciones de la Iglesia, por lo que los hebreos no pudieron enriquecerse al practicar las operaciones bancarias. Fueron estas prohibiciones eclesiásticas las que impulsaron la creación de los Montes de Piedad, los cuales tenían por objeto ayudar a la gente pobre con préstamos prendarios. (17)

RAUL CERVANTES AHUMADA (18), relata que en las ferias medievales tuvieron su origen los bancos. Cita a SARABIA DE LA CALLE, el cual dice respecto a los banqueros que "... andan de feria en feria y de lugar en lugar tras la corte, con sus mesas y cajas y libros...; a las claras emprestan su dinero y llevan intereses de feria en feria, o de tiempo en tiempo...; salen a la plaza y rúa con su mesa y silla y caja y libro...; dan fiadores y buscan dinero, aunque sea con interés...; los mercaderes que vienen a comprar a las ferias la primera cosa que hacen es poner sus dineros en poder de éstos."

PAOLO GRECO (19), dice que las primeras organizaciones bancarias más o menos importantes nacieron y vieron su desenvolvimiento en Italia, y de ahí pasaron al extranjero.

(16) Ob. Cit. Pág. 62.

(17) Ob. Cit. Págs. 10, 11, 22 y s.s.

(18) Ob. Cit. Pág. 212.

(19) Ob. Cit. Págs. 62 y 63.

JOAQUIN GARRIGUEZ (20), dice que "El comercio bancario... se desarrolla espléndidamente durante la Edad Media en las ciudades italianas, y desde ellas se extiende al resto de Europa, descubriendo siempre el sello italiano no sólo en la técnica, sino en las palabras de la técnica bancaria (banquero, cuenta corriente, giro, descuento, etcétera)."

Empezaron a surgir grandes casas comerciales como el Monte Vecchio, creado en Venecia en el siglo XII; el Banco de San Jorge, fundado en 1409, en Génova; el Banco del Rialto, en Venecia, en 1587; el Banco de San Ambrosio en 1593; en 1609, el Banco de Amsterdam; el Banco de Inglaterra en 1694.

También comenzaron a funcionar los primeros bancos de emisión.

ALDRIGHETTI explica que "... los bancos de la antigüedad y del medioevo difieren de los modernos principalmente por la diversidad de sus funciones. Los primeros consideraban como sus funciones principales la conservación del dinero, momentáneamente ocioso, y el cambio."

(21)

El Banco de Inglaterra de 1694 es el que marca el principio de la banca moderna. Este banco fué el primero en emitir billetes de banco.

Como podemos ver, no sólo en la antigüedad y en la Edad Media, sino también en la época moderna, la intermediación siempre ha sido el principal objeto de los bancos; primero la intermediación fue en el mercado del dinero y después, por la crisis y la transformación de la

(20) Joaquín Garriguez. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 71.

(21) Ob. Cit. Pág. 7.

economía, fue en el mercado del crédito.

3.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA BANCA MEXICANA.

Tanto los maestros JOAQUIN RODRIGUEZ RODRIGUEZ, como ANTONIO MANERO (22), dicen que en la época colonial no existieron instituciones de crédito, pero sí debieron existir quienes efectuaran operaciones bancarias como el préstamo, el depósito, etc.

En cambio, MIGUEL ACOSTA ROMERO y RAUL CERVANTES AHUMADA (23), hablan de que en la época colonial existieron bancos particulares.

En 1784, se fundó el Banco de Avío de Minas, cuya función principal fué ayudar a la minería mexicana.

El 2 de junio de 1774, se creó el Monte de Piedad, cuyo objeto era hacer préstamos sobre prenda, que después fueron con interés.

En la época independiente se crearon dos bancos: el Banco de Avío en 1830 y el Banco Nacional de Amortizaciones en 1837, los cuales fueron creados para sustituir a los particulares y fomentar así, la economía. (24)

Posteriormente, se estableció el Banco de Londres, México y Suda-

(22) Ob. Cit. Pág. 20.

Antonio Manero. La Revolución Bancaria en México. México. 1957. - Pág. 4.

(23) Ob. Cit. Págs. 71 y 72.

Ob. Cit. Pág. 215.

(24) Miguel Acosta Romero. Idem. Pág. 72.

Antonio Manero. Idem. Págs. 4 y 5.

Raúl Cervantes Ahumada. Idem. Pág. 216.

mérica, en 1864, como una sucursal del banco del mismo nombre.

Las entidades federativas fundaron sus propios bancos, los cuales fueron casi todos de emisión, con lo que vino un desorden monetario, - hasta que en 1897 se expidió la primera Ley General de Instituciones - de Crédito, que trató de estructurar un sistema financiero.

CAPITULO II

EL SERVICIO PUBLICO EN GENERAL

1.- GENERALIDADES SOBRE EL SERVICIO PUBLICO.

La doctrina francesa fue la primera en tratar el servicio público, el cual surgió por la necesidad de establecer las competencias de las autoridades administrativas y de las autoridades judiciales.

A fines del siglo XIX, se hizo un esfuerzo por regular los servicios públicos, aunque no se logró determinar lo que este término significaba. Lo que primero se consideró como servicio público, después fue sustituido por otro concepto.

El Estado, aún desde entonces, tuvo dos tipos de actividades:

- a) una, eran los actos de autoridad; y
- b) la otra, eran los actos de gestión, donde prestaba el Estado sus servicios y proporcionaba bienes a los gobernados.

A esta segunda actividad se le denominó servicio público; servicio, por que trataba de satisfacer necesidades colectivas, y público, por que esas necesidades las trataba de satisfacer el propio Estado, aunque algunas eran satisfechas por los particulares.

Como podemos ver, no toda la actividad del Estado constituye un servicio público, pues al ejercer su soberanía, ordena o manda actos de autoridad, que nada tienen que ver con los servicios públicos, aunque sí con el interés público que debe tener cualquier actividad del

Estado.

El Estado presta el servicio público por que aquel puede "... proceder en forma distinta de como proceden los particulares en sus mu---tuas relaciones y por la otra, por que sólo el propio Estado puede - prestar servicios que, o bien exceden de las posibilidades de la ini---ciativa privada, o bien no tienen un carácter remunerativo, pero que - de todo modos son indispensables para satisfacer las necesidades públicas." (25)

MANUEL M. DIEZ (26), dice que "... las funciones del Estado no - son servicios públicos, sino estructuras del poder público. Afirma - que la función es un concepto institucional, mientras que el servicio público actualiza y materializa la función."

Conviene distinguir a la función pública del servicio público. - La primera se refiere a toda la actividad estatal, mientras que el se- gundo se refiere unicamente a una parte de esa actividad.

2.- CONCEPTO DE SERVICIO PUBLICO.

Para LEON DUGUIT (27), el servicio público es "... toda actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los go

(25) Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Vigésimasegunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982. Pág. 24.

(26) Citado por Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo. Tomo I. No vena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 100.

(27) Citado por Andrés Serra Rojas. Idem. Págs. 107 y 108.

bernantes, por que el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y el desarrollo de la interdependencia social, la cual es de tal naturaleza que ella no puede ser realizada completamente sino por intervención de la potestad gobernante."

El concepto de LEON DUGUIT entra en la teoría que considera que el servicio público es toda la actividad del Estado, pero como ya expusimos en el punto anterior, la actividad estatal no sólo son actos de gestión, sino también está constituida por actos de autoridad.

Para GASTON JESE (28), el servicio público es la piedra angular del derecho administrativo. Dice que "... para dar satisfacción regular y continua a una categoría de necesidades de interés general, los agentes públicos pueden aplicar los procedimientos de derecho público, o sea, un régimen jurídico especial, y que la organización del servicio público puede ser modificada en cualquier momento por las leyes y reglamentos sin que ningún obstáculo jurídico pueda oponerse."

El concepto de servicio público de GASTON JESE se apega a la teoría que considera que el servicio público es toda la actividad de la administración, sujeta a un procedimiento de derecho público, pero no se sujeta al derecho público por que el Estado sea quien lo preste y esa sea toda su actividad, sino por que el servicio público es de interés general.

MAURICE HAURIUO (29), considera que el servicio público es un -

(28) Citado por Gabino Fraga. Ob. Cit. Pág. 22.

(29) Citado por Jorge Olivera Toro. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1972. Pág. 63.

"... servicio técnico prestado al público, de una manera regular y con tinua para la satisfacción de necesidades públicas."

HAURIUO es de los que consideran que el servicio público constitu ye sólo una parte de la actividad del Estado, teoría a la cual nos ad- herimos, pues como ya hemos aclarado, el Estado soberano crea actos de autoridad y no sólo de gestión.

Para ANDRES SERRA ROJAS (30), "... el servicio público es una ac- tividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública ac- tiva o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin pro- pósito de lucro - , la satisfacción de una necesidad colectiva de inte- rés general, sujeta a un régimen especial de derecho público."

Creemos que el concepto del maestro SERRA ROJAS da todos los ele- mentos que deben integrar dicha definición, pues alude al sujeto que - presta el servicio (el Estado o los particulares concesionados para - prestarlo); al sujeto que recibe los beneficios (la colectividad); al objeto del servicio (satisfacer una necesidad); a la manera en que se presta el servicio (regularidad, permanencia, continuidad y sin un pro pósito de lucro); al régimen de aplicación (de derecho público).

MIGUEL ACOSTA ROMERO (31), considera que el servicio público es - "... una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colecti vas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, -

(30) Ob. Cit. Págs. 100 y 101.

(31) Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 375.

sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares (mediante concesión)."

Cabe aquí el mismo comentario que hicimos respecto al concepto que da el maestro SERRA ROJAS.

JORGE OLIVERA TORO (32), dice que "... el servicio público es la actividad de la cual es titular el Estado y que en forma directa o indirecta satisface necesidades colectivas, de una manera regular, continua y uniforme."

OLIVERA TORO no explica que clase de actividad es la que realiza el Estado, ni tampoco hace mención al régimen al que está sujeta esa actividad.

Como podemos ver, los autores dan conceptos distintos de lo que es el servicio público. Unos, sólo toman en cuenta al sujeto que lo presta; otros, se refieren al régimen jurídico que lo regula; y otros, consideran que la prestación del servicio público es solamente una parte de la actividad estatal.

Los autores mexicanos, parecen tener más uniformidad en sus conceptos.

De lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el servicio público es una parte fundamental de la actividad técnica del Estado, prestada por él mismo o por los particulares, cuando están concesiona-

(32) Ob. Cit. Pág. 65.

dos para ello, que trata de satisfacer necesidades colectivas persistentes o permanentes de una manera igual, regular, continua y sin un propósito de lucro, y que por su naturaleza está regulado por el derecho público.

3.- ELEMENTOS DEL SERVICIO PUBLICO.

Para GABINO FRAGA, los elementos del servicio público son:

- a) CONTINUIDAD, se refiere a que la necesidad que se trata de satisfacer debe ser permanente;
- b) ADAPTACION, es decir, que si la necesidad varía, también debe modificarse el servicio;
- c) IGUALDAD, todo aquel que reúna ciertos requisitos tiene derecho a gozar del servicio. (33)

Para ANDRES SERRA ROJAS, estos elementos son:

- a) UNIFORMIDAD O IGUALDAD, al cual considera en la misma forma que el maestro FRAGA;
- b) CONTINUIDAD, difiere de GABINO FRAGA, pues aquí se trata de que el servicio no se interrumpa. La ADAPTACION es correlativa a este elemento. "Continuidad quiere decir funcionar de acuerdo con su estatuto. Adaptación supone modificaciones al mismo." (34)

(33) Ob. Cit. Pág. 243.

(34) Ob. Cit. Pág. 103.

- c) REGULARIDAD, donde el servicio se presta conforme a la ley;
- d) OBLIGATORIEDAD, el Estado, al prestar el servicio, adquiere una obligación;
- e) PERSISTENCIA, es decir, cuando persisten las necesidades; y
- f) GRATUIDAD, aunque se cobre por la prestación del servicio, para cubrir su mantenimiento, no debe cobrarse con la idea de lucro. (35)

Por su parte, BENJAMIN VILLEGAS BESAVILBAZO, dice que los elementos del servicio público son:

- a) GENERALIDAD, donde el servicio es para todos. Considera que - "... este carácter puede estar condicionado con el de la obligatoriedad, cuando la ley expresamente lo establezca, por ejemplo, el servicio público de la educación primaria en la mayor parte de los Estados, no solamente es general sino obligatoria dentro de las prescripciones de la ley." (36);
- b) IGUALDAD, tiene el mismo concepto de GABINO FRAGA y de ANDRES SERRA ROJAS;
- c) REGULARIDAD, donde las necesidades se satisfacen en forma regular; y
- d) CONTINUIDAD, se refiere a la no interrupción del servicio.(37)

Como se advierte, los autores antes citados difieren en cuanto a los elementos del servicio público; sin embargo, creemos que el análisis

(35) Ob. Cit. Pág. 103.

(36) Benjamín Villegas Besavilbazo. Derecho Administrativo. Tomo III. Editorial Argentina. Buenos Aires. Tipográfico. 1951. Pág. 57.

(37) Idem Págs. 57 y s.s.

sis que el maestro SERRA ROJAS hace de éstos, es el más completo y el que va más de acuerdo con nuestro concepto de servicio público.

4.- CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS.

Los autores que hemos estudiado, no dan una clasificación uniforme de los servicios públicos. Cada uno los clasifica desde diversos puntos de vista.

Para ANDRES SERRA ROJAS (38), los servicios públicos, desde el punto de vista de la competencia de los órganos del Estado, se pueden clasificar en cuatro:

- a) SERVICIOS PUBLICOS FEDERALES, los cuales pueden ser:
 - 1. Exclusivos, es decir, los que tienen carácter de monopolios
 - 2. Concurrentes con los particulares, cuando los concesiona.
 - 3. Concurrentes con las demás entidades, cuando, además de la Federación, las autoridades locales y municipales también los atienden.
- b) SERVICIOS PUBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Los Estados pueden regular los servicios públicos locales.
- c) SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES, donde se trata de atender los problemas de una ciudad.
- d) SERVICIOS PUBLICOS INTERNACIONALES, los que son creados por la

(38) Ob. Cit. Págs. 115 y s.s.

Organización de las Naciones Unidas, en interés de todos los países.

El mismo SERRA ROJAS alude a otra clasificación de los servicios públicos, que pueden ser:

- a) PROPIOS, que son aquellos que presta el Estado directamente o mediante organismos descentralizados, o a través de los particulares que gozan de concesión;
- b) IMPROPIOS, REGLAMENTADOS O VIRTUALES, que son los que satisfacen necesidades generales y sólo están regulados por el Estado, sin que éste los preste, interviniendo por el evidente interés público.

Por su parte, MIGUEL ACOSTA ROMERO (39), está de acuerdo con la clasificación que GARCIA OVIEDO da de los servicios públicos:

- a) POR SU IMPORTANCIA, se dividen en:
 - 1. Esenciales, que están relacionados con los fines del Estado.
 - 2. Secundarios.
- b) POR SU OBLIGATORIEDAD, pueden ser:
 - 1. Necesarios.
 - 2. Voluntarios.
- c) POR SU UTILIZACION, se dividen en:
 - 1. Obligatorios, donde lo que prevalece es el interés general.
 - 2. Facultativos, por que los particulares pueden o no utilizar

(39) Ob. Cit. Págs. 377 y 378.

los.

d) POR SU COMPETENCIA, pueden ser:

1. Exclusivos, donde los servicios son prestados por entidades administrativas o por encargo de éstas.
2. Concurrentes, donde también los particulares pueden prestar el servicio.

e) POR EL ORGANISMO QUE LO PRESTA, se dividen en:

1. Federales.
2. Estatales.
3. Municipales.

f) POR LOS USUARIOS, pueden ser:

1. Generales, donde se toma en cuenta el interés de todos los ciudadanos.
2. Especiales, donde el servicio se da sólo a personas que reúnen ciertos requisitos.

g) POR SU APROVECHAMIENTO, se dividen en:

1. Singulares, que son los servicios de que se benefician los particulares por medio de prestaciones concretas y determinadas.
2. Universales, que son los servicios de que se benefician los particulares de manera general e impersonal.

h) POR LA MANERA DE SATISFACER LAS NECESIDADES, pueden ser:

1. Directos.
2. Indirectos.

i) POR SU COMPOSICION, pueden ser:

1. Simples, cuando sólo son servicios públicos.
2. Mixtos, cuando los servicios se regulan por el derecho privado.

GABINO FRAGA (40), clasifica los servicios públicos, por la forma en que satisfacen las necesidades, en:

- a) NACIONALES, donde los particulares no obtienen directamente ninguna prestación.
- b) Aquí, los particulares obtienen indirectamente, ventajas personales.
- c) En este punto, los particulares satisfacen directamente sus necesidades, mediante prestaciones individualizadas.

Por la forma de gestión, los servicios se clasifican, según el mismo GABINO FRAGA, en:

- a) Aquellos que son satisfechos directamente por el Estado.
- b) Aquellos que se satisfacen por organismos descentralizados.
- c) Aquellos que se satisfacen por individuos o empresas particulares concesionadas.

Por nuestra parte consideramos, al igual que el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO, que la clasificación de GARCIA OVIEDO, es la más racional, la más completa, pues al clasificarlos desde diversos puntos de vista, abarca todos los servicios públicos que se prestan, en diversas maneras, y por diferentes organismos gubernamentales o por el propio Gobierno.

(40) Ob. Cit. Pág. 244.

5.- SERVICIOS PUBLICOS ADMINISTRATIVOS, COMERCIALES E INDUSTRIALES.

ANDRES SERRA ROJAS (41), explica que "Los servicios públicos comerciales e industriales se vienen abriendo paso, como una consecuencia de los graves problemas que tiene a su cargo el Estado, el cual se ve obligado a internarse en campos hasta ayer reservados a la iniciativa privada."

"Así, la actividad industrial y comercial moderna del Estado ha hecho pensar en la existencia de servicios públicos de esa índole..."

(42)

Diversas han sido las razones por las que el Estado ha tenido que intervenir en la prestación de los servicios públicos industriales y comerciales. Estas razones son:

- a) De índole social, como la explosión demográfica, las guerras mundiales, las luchas internas por el poder, etc.
- b) De índole económico, como los problemas que tiene la iniciativa privada, por carecer de dinero suficiente para prestar estos servicios, que además, no reportan utilidades.

Por eso es que los servicios públicos comerciales e industriales han venido a participar en las actividades estatales, y han tomado casi la misma importancia que tienen los servicios públicos administrativos, por que han empezado a aparecer en nuestra legislación, con un régimen, no sólo de derecho público, sino también de derecho privado, -

(41) Ob. Cit. Pág. 121.

(42) Jorge Olivera Toro. Ob. Cit. Pág. 67.

donde el Estado interviene de una manera moderada.

El Estado es quien debe organizar y regular la prestación de los servicios públicos comerciales e industriales, ya que éstos representan un gran interés público y satisfacen necesidades colectivas, sin -excluir por ésto, a la iniciativa privada de las ramas comerciales e -industriales involucradas.

El Estado intervendrá, cuando a los particulares no les interesen estas actividades, o aún interesándoles, no puedan, económicamente, -participar en ellas.

"No es irreconciliable la noción de servicio público con la actividad comercial e industrial, por el contrario, será una arma poderosa en manos del Estado para frenar el espíritu de lucro de los particulares. No olvidemos que estos servicios comerciales e industriales deben manejarse con entera independencia de las empresas mercantiles privadas..." (43)

6.- EL SERVICIO PUBLICO EN LA LEGISLACION MEXICANA.

Diversas leyes son las que han regulado, o simplemente, han hecho mención de los servicios públicos, pero cada una lo hace de diferente manera.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los

(43) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 123.

diversos artículos donde menciona los servicios públicos, no lo hace de manera uniforme, sino que le da un enfoque diferente.

El artículo 3º constitucional, fracción IX, dice que "El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público..."

En este artículo se habla de la educación, primero como una función del Estado y después como un servicio público que debe proporcionar el mismo Estado, pero como ya examinamos en el punto uno de este capítulo, la función pública del Estado se refiere a toda la actividad de éste, mientras que el servicio público sólo se refiere a una parte de esa actividad.

Es por ésto, que los constituyentes debieron distinguir entre la función y el servicio públicos, pues la educación es una parte de la actividad del Estado, por lo que debe considerársele como servicio público, debiendo también determinar los elementos específicos que permitan diferenciar a la función pública en general.

El artículo 5º de la Constitución, párrafo 4º, expresa que "En cuanto a los servicios públicos sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito. Los servicios profesio

nales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale."

En este artículo se consideran como servicios públicos, algunas actividades que debe desempeñar el ciudadano, con carácter obligatorio

Creemos que en este caso, se trata de servicios públicos siu generis, o de otro tipo de servicios o actividades que se prestan, en un momento dado, a una persona o un grupo de personas determinadas, y que una vez que se han llevado a cabo las circunstancias que los motivaron, se extinguen y que además no entran dentro del concepto de servicio público del derecho administrativo.

El artículo 13 constitucional, dispone que "... Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por le ley..."

En este artículo, al decir que nadie puede gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos, se trató de impedir "... que el Estado, por conducto de sus autoridades, pueda acordar en beneficio de algún sujeto o persona moral una retribución económica, no sólo sin que haya una contraprestación de índole pública por parte del beneficiado, sino que aún en el caso de que habiéndola, la remuneración correspondiente no esté fijada leglamente..." (44)

Aquí se tomó el servicio público como toda la actividad del Estado, no como una parte fundamental de ésta.

El artículo 27 de la Constitución Política, párrafo 6º, dice que

(44) Ignacio Burgoa. Las Garantías Individuales. Décimasegunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979. Pág. 325.

"... Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines."

En este párrafo se dice que la Nación es la única que puede llevar a cabo todo lo que se requiera para poder prestar el servicio público de luz y energía eléctrica, el cual es prestado por un organismo público descentralizado.

La fracción II del mismo artículo 27, dice que "... Los obispos, casas curales, seminarios, asilos o colegios de asociaciones religiosas, conventos, o cualquier otro edificio que hubiere sido construido o destinado a la administración, propaganda o enseñanza de un culto religioso, pasarán desde luego, de pleno derecho, al dominio directo de la Nación, para destinarse exclusivamente a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones..."

Esta fracción dispone que todos los bienes inmuebles que sean propiedad de una asociación religiosa, pasarán al dominio de la Nación, para que ésta los destine exclusivamente a los servicios públicos. Aquí cabría preguntarnos si el culto religioso es o no un servicio público. Ajustándonos al concepto de servicio público y a sus elementos, podríamos decir que: a) no se trata de un servicio público, por que no forma parte de la actividad técnica del Estado, por que no es éste quien lo presta o quien concede a los particulares para prestarlo, y por que es regular y obligatorio. Pero también podríamos decir que,

b) sí es un servicio público, por que satisface necesidades colectivas de una manera igual, continua, permanente y gratuita.

Creemos, de acuerdo con lo anterior, que el culto religioso sí es un servicio público, por que reúne las características que integran es te concepto, excepto por la persona que lo presta. Así pues, los bienes inmuebles en cuestión, aunque sean dominio de la Nación, deberían destinarse para practicar el culto religioso, al que considerámos como servicio público.

La fracción VI del artículo 27 constitucional, dispone que "... - Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los Municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

Esta fracción señala que existen servicios públicos Federales, Es tatales y Municipales, pudiendo cada una tener los inmuebles necesarios para la mejor prestación del servicio.

El artículo 28 de la Constitución, párrafo 1º, dice que "En los - Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los tér minos y condiciones que fijan las leyes..."

El párrafo 4º del mismo artículo, dispone que "No constituirán mo noplios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de mo neda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía saté lite; emisión de billetes por medio de un sólo banco, organismo descen tralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; pe

troquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

El párrafo 5º continúa diciendo que "Se exceptúa de lo previsto en la primera parte del primer 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 del público y del funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

El párrafo 9º de este artículo, dispone que "El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios público o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contrañen el interés público."

El párrafo 10º dice que "La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley."

En este artículo se habla de ciertas actividades que, sin que expresamente se diga que se trata de servicios públicos, lo son, por el

evidente interés público, por que satisfacen necesidades colectivas, - por que las presta el Estado y por que estas necesidades son iguales, continuas, regulares, obligatorias, persistentes y por que carecen de la idea de lucro.

Al único que se le considera expresamente como servicio público - es al servicio de la banca y del crédito, el cual no podrá ser conce-- sionado a los particulares, aunque existen servicios públicos que sí - pueden serlo.

Este artículo recientemente reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de febrero de 1983, ya considera al servicio público como lo hace la doctrina, mientras que en otros ar tículos de la misma Constitución Política, como el artículo 5º, consi- deran al servicio público de una manera impropia.

El artículo 73 constitucional, dispone que "El Congreso tiene fa- cultad:

...

XXV. "... así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Muni cipios el ejercicio de la función educativa y las aportacio- nes económicas correspondientes a ese servicio público..."

...

XXIX. "Para establecer contribuciones:

...

4º. Sobre servicios públicos concesionados o explotados di- rectamente por la Federación."

Cabe mencionar respecto de la fracción XXV, que la función pública se refiere a toda la actividad del Estado, mientras que el servicio público se refiere a una parte de esa actividad. En consecuencia, como ya apuntamos anteriormente, la educación es un servicio público, pues forma parte de la actividad del Estado.

Analizando la fracción XXIX, podemos decir que hay dos maneras de prestar el servicio público:

- a) directamente por el Estado; y
- b) indirectamente, cuando el Estado concesiona a los particulares para prestarlo.

La evolución real de las instituciones públicas o privadas es constante, permanente y el derecho, no obstante que sea flexible, cambia de vez en cuando, para amoldarse al cambio operado en las instituciones. Así, hoy el Derecho Administrativo contempla dos figuras jurídicas que son la desconcentración y la descentralización. La primera se caracteriza por (45) "... la existencia de órganos administrativos que no se desligan del poder central y a quienes se les otorgan ciertas facultades exclusivas para actuar y decidir, pero dentro de límites y responsabilidades precisas que no las alejan de la propia administración. La competencia que se les confiere no llega a su autonomía."; la segunda se caracteriza por "... la diversificación de la coordinación administrativa. Descentralizar no es independizar, sino solamente alejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el

(45) Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Págs. 472 y 473.

poder central limitadas facultades de vigilancia y control.", pero nos atrevemos a opinar que a pesar de que los organismos descentralizados estén fuera de la organización centralizada del propio Estado, son el Estado mismo en nuevas formas jurídicas para dar satisfacción a necesidades políticas y sociales que requiere el Estado moderno. Esto nos - lleva a mencionar que el Estado cuando no presta directamente un servicio público, no quiere decir que necesariamente lo concesione a un particular, sino que lo presta a través de sus órganos descentralizados o desconcentrados.

Tratándose de los servicios públicos Federales, el Congreso de la Unión es el único que puede legislar sobre esta materia.

El artículo 110 constitucional, párrafo 3º, dice que "Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de - cualquier naturaleza en el servicio público."

La palabra servicio público en este artículo, está utilizada como todo trabajo que se presta al Estado, sin tomar en consideración si se trata o no de un verdadero servicio público.

El artículo 123 de la Constitución Política, en su apartado A, - fracción XVIII, dice que "... En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso, con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo..."

Los constituyentes de 1917, no determinaron que era lo que debería entenderse por servicio público en este artículo. Sin embargo, noso--

tros creemos que se trata de aquellos servicios indispensables para - que la comunidad pueda sobrevivir. Así pues, fueron los legisladores que redactaron la Ley Federal del Trabajo, los que tuvieron que determinar lo que se entiende por servicio público, Ley que analizaremos - más adelante.

El artículo 132 constitucional, dispone que "Los fuertes, los - cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados - por el Gobierno de la Unión al servicio público o al uso común..."

En este artículo se dice que, los inmuebles que sirvan para pro-- porcionar un servicio público se sujetarán a la jurisdicción de la Fe-- deración. Aquí el término servicio público está conceptuado en la for-- ma genérica, es decir, que puede comprender a los servicios públicos - propiamente dichos.

Pasando ahora a la Ley Federal del Trabajo, el artículo 455 esta-- blece que "Para los efectos de este Título, se entiende por servicios públicos: los de comunicaciones y transportes, los de gas, los de luz y energía eléctrica, los de limpia y aprovisionamiento y distribución de aguas destinadas al servicio de las poblaciones, los sanitarios, - los de hospitales, los de cementerios y los de alimentación cuando se refieran a artículos de primera necesidad, siempre que en este último caso se afecte alguna rama completa del servicio."

Los servicios públicos a los que se refiere este artículo, son a-- aquellos servicios indispensables, sin los cuales las personas no po-- drían vivir de una manera decorosa. Es porésto, que el aviso para la suspensión de labores, cuando se trate de servicios públicos, deberá,

cuando menos, darse con diez días de anticipación a la fecha en que se pretenda suspender el trabajo (artículo 452 de la Ley Federal del Trabajo, fracción III).

La Ley General de Bienes Nacionales, en su artículo 20, dispone - que "Son bienes del dominio público:

...

V. "Los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley."

En este artículo se habla de que los inmuebles en los que se presta un servicio público son del dominio público, por que la Federación es quien los adquiere y presta el servicio.

Esta Ley General de Bienes Nacionales (artículos 23 y 24), describe los diversos inmuebles que están destinados a un servicio público, pero no todos prestan dicho servicio, sino que en varios de ellos sólo se realizan algunas actividades del Estado, que no constituyen, en sí, servicios públicos propiamente dichos o al menos servicios públicos en sentido restringido.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, recoge el concepto doctrinario de servicio público y con este criterio elabora - el Capítulo III: De la prestación de los servicios públicos.

El artículo 22 de esta Ley Orgánica, establece que "La prestación de los servicios públicos en el Distrito Federal corresponde al Departamento del propio Distrito Federal, sin perjuicio de encomendarla, - por disposición del Presidente de la República, mediante concesión li-

mitada y temporal que se otorgue al efecto a quienes reúnan los requisitos correspondientes."

En este artículo vemos que no sólo es el Estado quien puede prestar los servicios públicos, sino también los particulares cuando se les concede para tal efecto.

El artículo 23 de esta Ley, dispone que "Para los efectos de esta Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realiza conforme a las leyes y reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo. La prestación de estos servicios es de interés público."

El mismo artículo continúa diciendo que "La declaración oficial de que determinada actividad constituye un servicio público, implica que la prestación de dicho servicio es de utilidad pública. El Ejecutivo Federal podrá decretar la expropiación, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal de los bienes que se requieran para la prestación del servicio."

Creemos que el legislador hizo bien en plasmar en este artículo el concepto doctrinario de servicio público, pues como hemos visto, ni aún en la misma Constitución se trató al servicio público de una manera uniforme.

El artículo 24 de la Ley Orgánica, establece que "Cuando a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal el Presidente de la República decida que un servicio público debe ser prestado en colaboración de los particulares, dicho Jefe tendrá a su cargo la organizaci

ción del mismo y la dirección correspondiente."

Este artículo abre la puerta a la concesión del servicio público, y junto con el artículo 25, dispone que las concesiones sólo podrán otorgarse a mexicanos.

CAPITULO III

LA EVOLUCION DE LA LEGISLACION BANCARIA

1.- LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 19 DE MARZO DE 1897.

El 3 de junio de 1896, se expidió el DECRETO QUE FACULTA AL EJECUTIVO FEDERAL PARA EXPEDIR LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.

Desde 1892 no se había vuelto a otorgar ninguna concesión para establecer bancos de emisión fuera del Distrito Federal, debido a las circunstancias que presentaban la agricultura, el comercio, la industria y la economía nacional, así como por que la falta de una legislación bancaria ocasionaba muchos problemas e inconvenientes.

El Banco Nacional de México, establecido por concesión de 24 de mayo de 1884, se oponía a que se siguieran otorgando más concesiones para bancos de emisión.

El estudio del proyecto de la Ley, lo hizo el Ejecutivo en un intento de impedir que se provocaran conflictos que traerían grandes perjuicios para el crédito de billetes de los bancos. Así pues, tanto las concesiones como las operaciones de los bancos de emisión, que se establecieran fuera del Distrito Federal, deberían sujetarse a la Ley proyectada, debiendo, para ello, el Banco Nacional de México, no oponerse más al otorgamiento de otras concesiones, así como a la modificación de la suya propia. No solamente existían en esa época bancos de emisión, sino también bancos hipotecarios y bancos refaccionarios, que

funcionaban mediante concesión, pero como no existía ninguna ley para regularlos, estas instituciones de crédito se regían únicamente por sus respectivas concesiones, haciendo imposible que el poder público pudiera efectuar una vigilancia eficaz sobre ellas.

En el informe del C. Secretario de Hacienda, J.Y. Limantour al Congreso de la Unión, sobre el uso de las autorizaciones que concedió el Ejecutivo en materia de bancos, de 15 de noviembre de 1897, que puede considerarse como la Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de ese mismo año, se dijo: (46)

- a) Que fué indispensable pensar en el arreglo de la deuda pública ya que era el único medio que se tenía para establecer el crédito nacional, pues sin éste, la riqueza del país no hubiera tenido un rápido desarrollo.
- b) Que debería facilitarse el desarrollo del comercio, de la agricultura y de la industria, mediante la propagación de instituciones de crédito. A este propósito obedeció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presentara, el 20 de abril de 1896, al Congreso de la Unión, una iniciativa en la que se solicitó autorización para expedir una ley general sobre concesión, establecimiento y operaciones de bancos de emisión, hipotecarios y otros, así como para modificar las concesiones que ya se habían otorgado, adaptándolas a la nueva ley.

(46) Legislación Bancaria. Tomo I. Publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito. México. 1957. Págs. 19 y s.s.

La creación de nuevos bancos y la subsistencia de los que ya existían, fue casi imposible, ya que los artículos transitorios del Código de Comercio de 1884 y la concesión otorgada al Banco Nacional de México, a pesar de las disposiciones del primero, relativas a los bancos de emisión, no permitían que se establecieran nuevos bancos, ni que los ya existentes pudieran operar normalmente.

Diversas fueron las causas que obligaron al Gobierno a tomar medidas propicias a las necesidades del país:

- a) El hecho de que las concesiones otorgadas tuvieran el carácter de arreglo celebrado entre dos partes;
- b) El que se siguieran expidiendo concesiones para establecer bancos de emisión dentro de la República, a pesar de la concesión otorgada al Banco Nacional de México y de las protestas que hizo esta institución; y
- c) El que se hubieran surpimido en el Código de Comercio de 1889, las disposiciones que contenía en materia de bancos, el Código de Comercio de 1884.

Para poder expedir la ley proyectada, fue necesario estudiar qué convenía más a los intereses del país: el régimen del monopolio para la emisión de billetes, o el régimen que permitía la libertad de emisión para los bancos concesionados para tal efecto.

En la iniciativa de 20 de abril de 1896 y aún en la Ley de Instituciones de Crédito que derivó de la iniciativa, se condenó el sistema del monopolio por que éste no habría tenido el apoyo de la opinión pública, por que habría lastimado intereses ya creados por concesiones o

torgadas con anterioridad y por que, además, en el monopolio se concibe a la institución de crédito que explota ligada al Gobierno que lo otorga.

Asimismo, se vió que cada localidad tiene intereses y necesidades regionales, que una sólo institución no podría satisfacer, aunque estableciera sucursales y dependencias en toda la República, mientras que los bancos locales representaron varias ventajas, pues fueron manejados por personas cuyos intereses se encontraban en la misma localidad, que conocían a las personas y a las cosas, que podían atender a los clientes personalmente y que además, estaban al tanto de las necesidades y de los recursos que tenía la región, problema éste que aún se cuestiona en nuestros días.

Hubo de estudiar también, las causas que hicieron que se pensara en imponer ciertas restricciones a la completa libertad bancaria, tales como: la reciente introducción de los bancos; la falta de experiencia en el uso del crédito; la desconfianza que prevalecía hacia el documento o títulos que representaban al crédito, sobre todo fuera de los grandes centros de población; y el espíritu de imitación que haría que se establecieran más bancos que los que el país necesitara.

El estudio de todo lo anterior fué lo que decidió al Gobierno a implantar, como requisito previo para establecer una institución de crédito, la concesión.

El Gobierno se vió obligado a negociar con el Banco Nacional de México, para que éste reconociera la legalidad del sistema que se quería implantar y para que ya no objetara el establecimiento de nuevos

bancos.

El nuevo sistema y la nueva Ley se refirieron a aquellas instituciones de crédito, cuyo principal propósito fue buscar el mejor empleo para capitales propios y ajenos. Sin embargo, la Ley de 19 de marzo de 1897, no definió a las instituciones de crédito, ni dispuso cuáles de éstas debían sujetarse al requisito previo de la concesión para su establecimiento. Sólo dijo que se considerarían como instituciones de crédito a los bancos de emisión, a los bancos hipotecarios y a los bancos refaccionarios, cuyas concesiones tendrían el carácter de una mera autorización para poder establecer y explotar las instituciones de crédito, debiendo sujetarse a las leyes que se expidan para tal efecto. Estas autorizaciones se referían a la naturaleza del establecimiento, a las franquicias y a la duración de las concesiones.

Se estableció, conforme al concepto más aceptado, que los bancos debían servir de intermediarios, entre quienes tenían capitales disponibles y quienes los necesitaran, debiendo aplicarlos a la producción.

Al estudiar el proyecto de la nueva Ley, se trató de uniformar a la heterogénea legislación creada por las concesiones anteriores.

Los bancos ya establecidos el 19 de marzo de 1897 no se decidían a someter sus concesiones a la nueva Ley, pues si lo hacían quedaban obligados a aceptar las modificaciones que pudieran darse, mientras que si no se sometían a ésta, seguirían rigiéndose por su concesión, que no podría modificarse, sino en virtud de la voluntad de ambas partes. Así pues, con tal de que los bancos ya establecidos se sometieran a la nueva Ley, el Ejecutivo convino con ellos en que no acepta---

rían las modificaciones que pudieran hacerse, si ello fuera inconveniente para sus intereses.

El artículo 1º de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, decía que "Para los efectos de esta Ley, sólo se consideran como instituciones de crédito:

I.- Los Bancos de Emisión.

II.- Los Bancos Hipotecarios.

III.- Los Bancos Refaccionarios.

Los demás establecimientos en que se practiquen operaciones de crédito, seguirán sujetos a las leyes generales o a las concesiones que otorgue el Poder Público, mientras no se expidan las especiales que puedan regirlos."

Esta ley regulaba sólo los tres tipos de bancos mencionados, por considerarlos los más importantes para el desarrollo económico del país.

El artículo 2º de esta Ley, disponía que "Las instituciones de crédito tienen de común el carácter de intermediadoras en el uso del crédito, y se distinguen entre sí por la naturaleza de los títulos especiales que pone en circulación cada clase de bancos."

Como podemos ver, desde la primera Ley Bancaria, se estableció que los bancos son intermediarios, aunque aquí no se dijo que la intermediación también podía ser en el mercado del dinero y no sólo en el mercado del crédito.

El artículo 6º de la misma Ley de 1897, establecía que "Las instituciones de crédito sólo podrán establecerse en la República, mediante

concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión, con todos los requisitos y condiciones que determina la presente Ley."

Al respecto, queremos enfatizar que la concesión ha sido siempre un requisito indispensable para que funcione una institución de crédito, de lo que podemos derivar, hoy día, que se está prestando un servicio público, aunque la ley en cuestión no lo exprese así.

También podemos ver, que desde la Ley de 1897 se exigió que las instituciones de crédito, para poder obtener la concesión respectiva, debían organizarse como sociedades anónimas, requisito que aún la Ley vigente lo exige.

Diversas fueron las reformas que sufrió la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897, acordes con el desarrollo económico del país y con la experiencia adquirida en materia bancaria.

Fue mucho tiempo antes de la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 24 de diciembre de 1924, que se vió que la libertad bancaria, en cuanto a los bancos de emisión, no era lo más adecuado para el país. (47)

Desde 1917 se fundan las bases legales y jurídicas para el establecimiento del banco único de emisión, las cuales quedaron plasmadas en la Constitución Política, promulgada en ese mismo año.

El artículo 28 de nuestra Constitución tuvo los siguientes antecedentes: se presentó una iniciativa de Venustiano Carranza, que contenía la redacción final de dicho artículo 28, en el cual se consagraba

(47) Eduardo Turrent Díaz. Historia del Banco de México. Volúmen I. - Primera Edición. México. 1982. Págs. 65 y s.s.

la libertad de comercio, de la industria y de la concurrencia, en cualquier actividad económica, de los productores, pero se prohibía cualquier clase de monopolios, con excepción de aquellos que correspondían al Estado o a algunos particulares, como lo fueron el telégrafo, la acuñación de moneda y los derechos de autor. Sin embargo, antes de que se discutiera esta iniciativa, Rafael Nieto solicitó que se incorporara el monopolio de la emisión de billetes por medio de un sólo banco controlado por el Gobierno.

Rafael Nieto dió tres razones fundamentales para apoyar su solicitud, en el mencionado artículo 28, a saber:

"Primera..., desde el punto de vista financiero, la centralización del crédito, en lo que respecta a bancos de emisión, tiene las siguientes ventajas: cuando en los momentos difíciles el saldo de la balanza comercial le es adversa a una país, se impone la exportación de metálico que vaya a cubrir los créditos exteriores, afectaría gravemente a la circulación, mientras que si se trata de un sólo banco central que concentre las especies metálicas, podrá en forma más eficiente y fácil acudir al remedio de tales emergencias y sus malos momentos serán aminorados.

Segunda: desde el punto de vista económico-político, la centralización del crédito presenta las siguientes ventajas: al ensancharse las finanzas de un país, la cuantía de un manejo de fondos por el tesoro público tenderá a afectar seriamente la circulación monetaria, al permanecer las existencias metálicas, mientras los egresos las requieran. Tal caso resulta casi inevitable con un sistema descentralizado,

mientras que en un banco único, en estrecha convivencia con el tesoro, los valores pertenecientes al gobierno pueden estar disponibles en todo momento para las necesidades del mercado. Además, el gobierno, en cualquier grave emergencia nacional, contará con el crédito público en forma más rápida, entendiéndose con una sólo institución, que si tuviera que ocurrir a innumerables bancos.

Tercera: habiéndose hecho concesiones leoninas en tiempo de la dictadura a favor de los bancos locales, sin provecho ninguno para el tesoro nacional, éstos emitieron grandes cantidades de billetes, presentándose el caso típico en la actualidad, de que los bancos de emisión de nombres sonoros y ponposos, sólo tienen en existencia metálica dos mil pesos plata, en tanto sus emisiones sobrepasan los dos millones." (48)

La creación del banco único de emisión tuvo dos grandes problemas el primero de ellos respecto a la naturaleza, alcance y características que debía tener la intervención pública y privada, tanto en su estructura como en sus operaciones; y el segundo relativo a los recursos económicos para su fundación y su consiguiente funcionamiento.

En 1919, se presentaron al Congreso dos proyectos de legislación bancaria: uno, la Ley del Banco Unico de Emisión; y otro, la Ley General de Instituciones de Crédito, proyectos que Venustiano Carranza ordenó que se retiraran, aún cuando habían sido presentados desde 1917; todo fue por la situación política que se estaba viviendo, aunque las

(48) Citado por Eduardo Turrent Díaz. Ob. Cit. Págs. 70 y 71.

razones que se dieron aludieron a que las condiciones financieras habían cambiado, debiendo modificarse los proyectos.

Resumiendo, podemos decir que, en 1916, el Gobierno Federal se apoderó de las reservas metálicas de los bancos de emisión, aunque no fue así con los bancos hipotecarios, cuya situación era muy difícil y complicada. Tampoco se incautaron los bancos refaccionarios, los cuales no tenían una ley especial que los gobernara.

En la Constitución de 1917, ya se disponía el establecimiento del Banco Unico de Emisión, por lo que los bancos emisores, sólo podrían seguir funcionando como simples casas bancarias.

2.- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 24 DE DICIEMBRE DE 1924.

Al igual que en la Ley de 1897, podemos tomar como exposición de motivos, el informe de la Secretaría de Hacienda al Congreso de la Unión. (49)

En 1923 existían tres tipos de bancos:

- a) Los bancos que gozaban de concesión federal, que eran los bancos de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios;
- b) Los bancos que no gozaban de concesión federal, que eran los bancos y establecimientos bancarios privados y que estaban re-

(49) Legislación Bancaria. Tomo II. Págs. 11 y s.s.

gulosos por las medidas de garantía y vigilancia expedidas por la Secretaría de Hacienda; y

- c) Las sucursales de los bancos extranjeros, que tampoco gozaban de concesión federal.

La situación de los bancos de emisión, anteriores a esta Ley, fue la siguiente: en 1913, Victoriano Huerta expidió un Decreto por el que autorizaba a los bancos de emisión a no cambiar sus billetes, a los que se les concedió un poder liberatorio ilimitado, transformándose en papel moneda. Esto se debió a que los bancos tuvieron que prestar dinero al gobierno, no pudiendo cumplir con lo exigido por la ley, o sea tener en caja ciertas reservas en proporción con sus emisiones. Por éste y por un Decreto expedido por Venustiano Carranza en 1914, donde se disponía que las garantías de circulación de los bancos no podían ser, en todo o en parte, títulos de crédito, quedando, los bancos de emisión, fuera de la ley, hasta no tener las reservas que se exigían.

Con la expedición de la Constitución de 1917 se modificó nuestro sistema bancario, pues se estableció la creación del banco único de emisión.

En cuanto a la situación de los bancos hipotecarios, fue difícil, aunque no fueron objeto de la incautación.

A los bancos refaccionarios ni siquiera se les expidió la ley especial que los iba a regir, antes de 1924.

Fue por virtud de la Ley de 1924, que se puso fin a los transtornos financieros, que fueron ocasionados por el régimen del papel moneda y por la incautación de los bancos emisores.

La Secretaría de Hacienda tomó las medidas legales necesarias, para los bancos que no gozaban de concesión federal, las cuales produjeron que los antiguos bancos que sí gozaban de concesión pudieran arreglarse, poniendo fin al desorden que existía entonces. Fue por esto necesario que se expidiera una Ley Bancaria que estuviera acorde con las condiciones económicas y constitucionales, que gobernara a las nuevas instituciones de crédito y que fijara las bases para que pudiera desarrollarse el crédito en el país.

La Secretaría de Hacienda, junto con las instituciones de crédito de toda la República, podrían tomar las medidas que se requiriesen debido a la situación, para poder dar a estas instituciones la posibilidad de desarrollar un máximo de eficiencia, que no sólo beneficiaría a los bancos, sino también a la vida económica nacional.

Se convocó a una primera Convención Bancaria, cuyo propósito sería estudiar un proyecto que reformara a las leyes de instituciones de crédito vigentes en aquella época, pero en vez de reformarlas se creó una nueva legislación, se pusieron en orden los bancos que se vieron afectados por el papel moneda, el moratorio y la incautación y se creó un ambiente de cordialidad y cooperación entre el gobierno y los banqueros.

Esta nueva Ley de 1924, siguió el sistema de su antecesora, aunque creó disposiciones donde ésta no lo hacía, como regular sólo a los bancos de emisión, a los hipotecarios y a los refaccionarios, mientras que aquella reguló a todos los negocios bancarios que pudieran afectar al interés público, como lo son los ennumerados en el artículo 12 que

más adelante analizaremos.

Como los antiguos bancos ya no representaban ninguna competencia para los bancos particulares, éstos tuvieron un gran desarrollo, que también se debió a que el gobierno permitió un régimen de libertad bancaria donde cualquiera podía hacer negocios bancarios sin leyes, concesiones o vigilancia del Estado, que los limitara, con excepción de la emisión de billetes.

Las instituciones de crédito, para poder funcionar, requerían de concesión especial federal, cuyos requisitos estaban fijados en la ley

Las negociaciones bancarias y las asimiladas no requerían de concesión federal, aunque debían cumplir los preceptos legales respecto a las garantías en metálico, a la vigilancia por parte del Estado, y a no efectuar las operaciones que sólo correspondían a los bancos de concesión federal.

El artículo 19 de la Ley de 1924, decía que "Son objeto de la presente ley:

- I.- Las instituciones de crédito;
- II.- Los establecimientos que tienen por objeto exclusivo o por lo menos principal, practicar operaciones bancarias;
- III.- Los establecimientos que se asimilan a los bancarios por practicar operaciones que afectan al público en general, recibiendo depósitos o emitiendo títulos pagaderos en abonos y destinados a su colocación en el público."

Como podemos ver, la nueva ley no sólo regula a las instituciones de crédito, como la anterior, sino a otros establecimientos y ca--

sas bancarias que existían, pero que no estaban reglamentados en la Ley Bancaria, sino que se regían por el Código de Comercio.

El artículo 5º de la Ley Bancaria, disponía que "Las instituciones de crédito tienen de común la función de facilitar el uso del crédito, y se distinguen entre sí por la naturaleza de los títulos especiales que ponen en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestan al público."

En este artículo, que en la Ley de 1897 era el artículo 2º, vemos que el legislador cambió las palabras para designar el objeto de las instituciones de crédito, pasando de ser "intermediadoras en el uso del crédito", a tener la "función de facilitar el uso del crédito". Aunque en sí mismos, estos términos signifiquen lo mismo, nosotros creemos que está mejor empleado el primero de ellos, por lo que el cambio que le dió el legislador lo considerámos inútil. Además de que sólo lo distinguió ya no únicamente por los títulos que ponen en circulación, sino por sus servicios, en un intento de tratar de especializar a la banca.

El artículo 6º de la misma Ley de 1924, disponía que "Se consideraran instituciones de crédito, para los efectos legales:

- I.- El Banco Unico de Emisión y la Comisión Monetaria;
- II.- Los Bancos Hipotecarios;
- III.- Los Bancos Refaccionarios;
- IV.- Los Bancos Agrícolas;
- V.- Los Bancos Industriales;
- VI.- Los Bancos de Depósito y Descuento;

VII.- Los Bancos de Fideicomiso."

Este artículo vino a sustituir al artículo 19 de la Ley de 1897, y aumentó los cuatro tipos de bancos mencionados en las fracciones IV a VII, o sea a los agrícolas, industriales, de depósito y descuento y a los de fideicomiso, por tratar de abarcar áreas en donde el crédito era indispensable para el mejoramiento económico del país.

Con el establecimiento del Banco Unico de Emisión, dejaron de funcionar los bancos emisores de toda la República, aunque pudieron establecerse como cualquiera de los bancos ennumerados en el artículo 69. Lo que no parece tener explicación, a nuestro juicio, es por qué el legislador consideró a la Comisión Monetaria como una institución de crédito, pues ésta no operaba como tal.

El artículo 79 de la Ley de 1924, fue el que sustituyó al artículo 69 de su antecesora, copiado casi en su totalidad, pero dejando la puerta abierta para que se promulgaran leyes especiales, donde se regularían algunas instituciones de crédito mencionadas, como los bancos de fideicomiso, cuya Ley se promulgó en 1926.

Ahora bien, pasando al análisis de las fracciones II y III del artículo 19 de la Ley Bancaria de 1924, el artículo 105 de ésta, establecía que "Se consideran establecimientos bancarios:

I.- Los establecimientos nacionales que tienen por objeto exclusivo o al menos principal, las operaciones bancarias, comprendiendo la admisión de depósitos reembolsables a la vista o con aviso no mayor de treinta días;

II.- Las sucursales de compañías bancarias o bancos extranjeros -

que se establezcan en la República y que tengan los objetos expresados en la fracción anterior.

El artículo 106 de la misma Ley de 1924, disponía que "Se asimilan a los establecimientos bancarios, para los efectos de esta Ley:

I.- Aquellos que como anexo a negociación de otro género se reciban del público depósitos reembolsables a la vista o con previo aviso no mayor de treinta días;

II.- Los que emitan títulos destinados a su colocación en el público..."

El artículo 107 de la misma Ley, expresaba que "Los establecimientos bancarios y los asimilados a ellos no necesitan concesión especial de la Secretaría de Hacienda, pero deberán, en su caso, obtener las autorizaciones que prescriben los artículos 113 y 126 de esta Ley."

Esta autorización consistía en la declaración de haber cumplido con las leyes mexicanas (artículo 113), y garantizar que tienen lo necesario para cubrir sus desembolsos ordinarios; y que invierten el sobrante que tengan de sus ingresos (artículo 126).

Estos establecimientos bancarios y los asimilados a ellos practican principalmente, las operaciones que efectúan los bancos de depósito y descuento, pero sin necesidad de obtener concesión especial, sino sólo una autorización.

Nosotros creemos criticable que el legislador haya permitido que dos empresas bancarias diferentes, efectuaran el mismo tipo de operaciones bancarias, distinguiéndolas por que unas necesitaban concesión para poder operar y otras sólo una mera autorización, además de que la

enumeración que se hizo en el artículo 69, fue para especializar las funciones y servicios que se prestan al público por estas instituciones.

3.- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 31 DE AGOSTO DE 1926.

Sólo fue necesario que transcurrieran dos años, para darse cuenta de que la ley anterior no cubría las necesidades que en materia de crédito, tenía el país. Sin embargo, no fue mucho el cambio que experimentó la nueva ley, como podemos ver a continuación.

El artículo 19 de la Ley de 1926, decía que "Son objeto de la presente Ley, y por lo mismo, quedan sometidos a sus preceptos:

- I.- Las instituciones de crédito;
- II.- Los establecimientos o casas de comercio que tienen por objeto exclusivo o al menos principal, practicar operaciones bancarias;
- III.- Los establecimientos o casas que se asimilan a los bancarios, por recibir depósitos reembolsables a la vista o a plazo no mayor de treinta días."

Como podemos ver, el cambio que sufrió este artículo fue para agregar, en su fracción II, a las casas de comercio.

Respecto a la fracción III, es decir, en cuanto a las empresas asimiladas, ya no se regularon a los establecimientos que practicaran -

cualquier tipo de operaciones que afectaran al público, sino que, sólo se dispuso que para que entraran bajo la regulación de la ley, debían recibir depósitos únicamente, o sea que su campo de acción se limitó.

El artículo 4º de la Ley de 1926, sustituyó íntegramente al artículo 5º de la Ley anterior, pudiendo aquí repetir que el cambio que le dió el legislador a este artículo, lo considerámos inútil, pues los términos "intermediadores en el uso del crédito" y la "función de facilitar el uso del crédito", significan lo mismo, aunque considerámos que el primero de ellos está mejor empleado.

El artículo 5º de la misma Ley de 1926, establecía que "Son instituciones de crédito, para los efectos legales:

- I.- El Banco Unico de Emisión;
- II.- Los Bancos Hipotecarios;
- III.- Los Bancos Refaccionarios, comprendiendo los Industriales y las instituciones de crédito Agrícolas;
- IV.- Los Bancos de Depósito y Descuento;
- V.- Los Bancos de Fideicomiso;
- VI.- Los Bancos o Cajas de Ahorro;
- VII.- Los Almacenes Generales de Depósito;
- VIII.- Las Compañías de Fianzas."

Es de notarse que en este artículo el legislador optó por ya no considerar a la Comisión Monetaria como institución de crédito, como lo hacía el artículo 6º de la Ley de 1924, ya que en realidad nunca lo fue.

Esta ley, dejó de considerar a los bancos industriales y agríco--

las como instituciones de crédito especiales y las comprendió dentro de los bancos refaccionarios, pues en realidad, practicaban las mismas operaciones bancarias.

En un intento por especializar aún más la banca, el legislador estableció como instituciones de crédito a las comprendidas en las fracciones VI a VIII, o sea, a los bancos de ahorro, a los almacenes generales de depósito y a las compañías de fianzas.

Nos parece criticable que se hayan incluido a las instituciones de fianzas como instituciones de crédito, ya que en realidad practican, profesional o masivamente, la fianza, es decir, el otorgamiento de una garantía de cumplimiento de las obligaciones, lo que las convierte en auxiliares del crédito y no en practicantes de éste. Lo mismo podemos decir respecto de los almacenes generales de depósito.

El artículo 62 de la Ley Bancaria de 1926, sustituyó al artículo 72 de su antecesora.

El artículo 286 de la misma Ley de 1926, sustituyó al artículo 105 de la Ley anterior, cambiando su redacción, aunque no el fondo del artículo, pues en vez de considerar como establecimientos bancarios a los establecimientos nacionales, es decir, a los establecimientos que tienen su domicilio dentro del territorio de la República, los consideró como los establecimientos explotados por individuos residentes en la República o bien, por sociedades mexicanas.

El artículo 288 de la Ley de 1926, sustituyó al artículo 106 de la Ley de 1924. La fracción I de ésta, pasó a ser la fracción II de la ley que nos ocupa, mientras que su fracción I quedó en los siguien-

tes términos:

"I.- Los establecimientos con carácter de únicos o principales, y no de simples sucursales, sean explotados por sociedades extranjeras, o en nombre y por cuenta de individuos residentes en el extranjero..."

Con lo anterior, nos podemos dar cuenta de que el legislador trató de regular a las compañías extranjeras, al asimilarlas a los establecimientos bancarios.

El artículo 189 de la misma Ley de 1926, fue el que sustituyó al artículo 107 de la Ley anterior donde, ni antes, ni ahora, se requirió de concesión para poder operar como establecimiento bancario o como su asimilado.

Fue desde 1929, que se vió que la Ley de 1926 ya no era del todo adecuada. En la Convocatoria para la segunda Convención Nacional Bancaria, la Secretaría de Hacienda expuso que tenía el propósito de encausar el desarrollo del crédito, revisando las leyes que estaban en vigor para reformarlas en aquellos aspectos donde fuera necesario.

4.- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 28 DE JUNIO DE 1932.

En la Exposición de motivos (50), del DECRETO QUE FACULTA AL EJECUTIVO PARA LEGISLAR EN MATERIA DE CREDITO Y MONEDA DE 20 DE ENERO DE

(50) Legislación Bancaria. Tomo II. Págs. 313 y 314.

1930, se dijo que la Ley Bancaria de 1926, fue el resultado de fusio--
nar varias disposiciones particulares, así como el producto que se ha
obtenido de aplicar las leyes anteriores. Es por ésto que el funciona
miento del sistema bancario fue desordenádo y no satisfizo las necesi-
dades económicas del país. Por estas razones fue necesario estudiar -
un proyecto para expedir una nueva ley, la cual trataría de impulsar -
la producción nacional, que organizaría el crédito y la inversión.

Esta nueva ley, va dirigida al crédito en general, mientras que -
la de 1926 iba dirigida a las instituciones de crédito.

En la exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de
Crédito de 28 de junio de 1932 (51), se dijo que el Banco de México, -
concebido como banco central, para que pudiera funcionar como tal, de-
bió mantenerse alejado del mercado directo del crédito.

'Se tuvo que trans formar todo el régimen del crédito, para que -
las instituciones que realizaban este tipo de operaciones ofrecieran u
na buena técnica acorde con las necesidades y circunstancias del país.

Toda persona capaz de obligarse, tuvo libertad para celebrar ope-
raciones de banca y de crédito, así como para emitir títulos de crédi-
to, viéndose limitada sólo cuando estas operaciones requerían de una -
organización especial, o cuando las instituciones que las realizaban -
debían sujetarse a un régimen especial, debido al interés colectivo.

Así pues, vemos que existían, en la Ley de 1932, instituciones na
cionales de crédito, con su régimen de especialidad legal; institucio-

(51) Legislación Bancaria. Tomo III. Págs. 9 y s.s.

nes privadas de crédito, concesionadas por el Estado, quien debía vigilarlas y participar de las ventajas adecuadas al interés público; sucursales de instituciones extranjeras de crédito; instituciones auxiliares de crédito, como los almacenes generales de depósito, las cámaras de compensación, las bolsas de valores, las sociedades financieras y las uniones o asociaciones de crédito.

Todo individuo o sociedad que practicara operaciones de banca y de crédito, pero que no efectuara las señaladas expresamente en la ley o su objeto exclusivo no fuera la práctica de estas operaciones, quedan fuera de la intervención estatal, suprimiéndose así, los establecimientos bancarios y los asimilados.

En relación con la especialidad de las instituciones de crédito, se ha tratado de vincular la inversión de los recursos bancarios con las fuentes de procedencia de tales recursos. El régimen de especialización que se ha tratado de mantener, ha sido meramente nominal, pues en la práctica ha sido casi imposible mantener esta especialización, por que en ocasiones ha sido necesario permitir que una sólo institución practique diversas operaciones. Se ha tratado de cambiar este régimen de especialidad nominal por un régimen de especialización real.

Por lo anterior, fue necesario que el Estado tomara la iniciativa para la fundación de algunos regímenes especiales de crédito, que poco interesan a la iniciativa privada o que requieren de la intervención del Poder Público. Es por esto que la Ley Bancaria de 1932, proporcionó los medios eficaces, coordinados y con valor práctico para que pudieran cubrirse las necesidades crediticias en el país, necesidades -

que por ser colectivas, impusieron al Estado el deber de procurar que todo el sistema financiero fuera accesible a todos los miembros de la comunidad.

Como podemos ver a continuación, la Ley Bancaria de 1932, cambió algunos de los conceptos de la Ley de 1926.

El artículo 1º de la Ley de 1932, decía que "Son instituciones de crédito:

I.- Las instituciones nacionales de crédito;

II.- Las sociedades mexicanas que tengan por objeto exclusivo la -
práctica de operaciones activas de crédito y la celebración -
de alguna o algunas de las siguientes:

- a) Recibir depósitos del público a la vista, o a plazo o con
previo aviso no mayor de treinta y un días;
- b) Recibir depósitos en cuentas de ahorros;
- c) Expedir bonos de caja;
- d) Emitir bonos hipotecarios;
- e) Actuar como fiduciarias."

Es de hacerse notar, que el legislador sólo tomó a las institucio
nes de crédito para regularlas en esta ley, dejando a un lado a los es
tablecimientos a casas de comercio y a sus asimilados, los cuales no -
quedaron sujetos a la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria (ar-
tículo 49), clasificándo a estas instituciones, por las operaciones -
que realizaban.

Aquí ya se distinguió entre las instituciones nacionales y las -
privadas de crédito, cuya diferencia consistía en la aplicación de los

créditos y en la manera de constituirse, pues en las instituciones nacionales, había intervención del Gobierno Federal (artículo 2º, párrafo 1º), mientras que en las instituciones privadas, necesitaban concesión especial o de una autorización en su concesión, para poder practicar más de una de las operaciones ennumeradas en este artículo 1º.

El 30 de agosto de 1930, por DECRETO QUE REFORMA LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO, el artículo 1º sufrió algunos cambios.

La fracción II quedó como sigue:

...

II.- Las sociedades mexicanas autorizadas para practicar alguna o algunas de las siguientes operaciones pasivas de crédito:

a) Recibir depósitos a la vista o a plazo;

...

f) Celebrar Contratos de Capitalización.

Se aumentó una tercera fracción, la cual decía:

...

III.- Las sucursales o agencias de bancos extranjeros autorizadas para operar en la República..., las cuales debían reunir ciertos requisitos para poder operar como instituciones de crédito (artículo 5º).

La concesión siguió siendo requisito indispensable para poder constituirse como una institución de crédito (artículo 3º).

En cuanto a los establecimientos o casas de comercio y sus asimilados, el artículo 4º de la Ley Bancaria, estableció que "Los individuos o las compañías que, sin ser instituciones de crédito, reciban ac

cidental o habitualmente del público depósitos reembolsables en efectivo, serán considerados como depositarios de derecho común."

Con este artículo dejaron de regularse en la Ley Bancaria estos establecimientos o casas, siendo regulados en el Código de Comercio.

Se dijo que a pesar de que la Legislación Bancaria había sido reformada un gran número de veces, no se podía decir que ya se hubiera concluido con las reformas, debiendo México incorporar en su legislación, los adelantos que, en materia de crédito, habían venido teniendo los demás países, así como aquellas que dictara el desenvolvimiento económico de México y la experiencia adquirida en materia de crédito.

5.- LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE 3 DE MAYO DE 1941.

En la exposición de motivos de esta Ley (52), se dijo que la razón por la que se expedía esta nueva ley, era la de establecer ciertas garantías indispensables para el interés público, pudiendo los banqueros regular sus propias empresas, mientras que las autoridades sólo vigilarían que dichas garantías se guardaran, teniendo como funciones las de dirección y regulación del volumen general del crédito.

En realidad esta nueva Ley, conservó casi todas las normas y reglas de la Ley anterior, pues el propósito fundamental de aquella fue

(52) Legislación Bancaria. Tomo IV. Págs. 12 y s.s.

modificar los puntos estrictamente necesarios, dándole una nueva presentación para facilitar su consulta e interpretación.

Analizando ya la Ley, su artículo 1º decía que "La presente Ley se aplicará a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y el crédito dentro del territorio de la República."

"se exceptúan de la aplicación de la misma, el Banco de México y las demás instituciones nacionales de crédito cuando así lo establezcan las leyes."

"Se reputarán instituciones u organizaciones nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten."

...

Como podemos notar, en este artículo el legislador utilizó la expresión "ejercicio habitual de la banca y del crédito", para designar el objeto de las instituciones de crédito, pues como hemos visto, el legislador de 1897 utilizó la expresión "intermediación en el uso del crédito"; el legislador de 1924 y de 1926 utilizó la expresión "la función de facilitar el uso del crédito"; y el legislador de 1932 le dió por objeto la práctica de operaciones de crédito. Nosotros consideramos que las expresiones utilizadas por los legisladores de 1897 y de 1941 son las más adecuadas, aunque como ya hemos dicho, las demás signifiquen lo mismo.

El artículo 2º de la Ley Bancaria de 1941, decía que "Para dedi--

carse al ejercicio de la banca y del crédito, se requerirá concesión - del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante."

...

"Las concesiones que otorgue el Gobierno Federal se referirán a - alguno de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito:

- I.- El ejercicio de la banca de depósito;
- II.- Las operaciones de depósito de ahorro;
- III.- Las operaciones financieras con emisión de bonos generales y bonos comerciales;
- IV.- Las operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias;
- V.- Las operaciones de capitalización; y
- VI.- Las operaciones fiduciarias."

"Las sociedades para las que haya sido otorgada concesión en los términos de las fracciones anteriores, serán instituciones de crédito."

...

En este artículo vemos que una vez más, vuelve a ser imprescindible que se otorgue concesión, pero esta vez para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito.

Como en la Ley anterior, no se mencionan las diversas instituciones de crédito, sino sólo las operaciones que realizan dichas instituciones.

El artículo 3º de esta Ley de 1941, disponía que "se consideran -

Organizaciones Auxiliares de Crédito, las siguientes:

- I.- Almacenes Generales de Depósito;
- II.- Cámaras de Compensación;
- III.- Bolsas de Valores; y
- IV.- Uniones de Crédito."

"Estas organizaciones, para poder operar, deberán registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria y quedarán sujetas a su vigilancia; - ..."

Con la implantación de este artículo, se trató de distinguir a las instituciones de las organizaciones auxiliares de crédito, pues anteriormente se les consideraba como simples casas de comercio, o incluso, como instituciones de crédito (a los almacenes generales de depósito en la Ley de 1926).

Hubo varias reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en diferentes fechas. Varias de ellas se refirieron al artículo 29, al cual se le fueron agregando diversas operaciones de crédito.

La primera de estas reformas fue el 31 de diciembre de 1941, y su explicación, según se dijo en la exposición de motivos, fue que era el tiempo adecuado para poder mejorarla, además de que la situación económica del país así lo exigía y por otro lado, habría que limitar un poco las concesiones que se otorgaban.

Fueron varios los Decretos que reformaron y adicionaron a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en fechas diversas: 11 de febrero de 1946; 26 de diciembre de 1970; 31 de -

diciembre de 1973; 29 de diciembre de 1974; 22 de diciembre de 1978; -
28 de diciembre de 1981.

En el Decreto de 11 de febrero de 1946 (53), las palabras "concesión" y "caducidad" debieron ser sustituidas por los términos "autorización" y "revocación", respectivamente.

En la exposición de motivos de este Decreto, se trató de explicar este cambio, diciendo que la palabra concesión que usa la Ley para designar el acto administrativo que autoriza el ejercicio de la banca y del crédito, es impropia pues pueden confundirse las autorizaciones de policía con las concesiones de servicio público

También se dijo que las concesiones pueden transferirse a título oneroso, mientras que las autorizaciones (de policía, a instituciones de crédito, de seguros y de fianzas), no pueden serlo, puesto que se otorgan instuitu personae y sólo dan una especial capacidad de obrar.

Si se cambió la concesión por la autorización, por que esta última no concede ningún derecho, se debió haber visto que las concesiones otorgadas para poder ejercer la banca y el crédito, están sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, a las normas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a ciertas reglas que el Banco de México disponga.

Así pues, creemos que este cambio fue inútil, ya que pronto se vio que la palabra concesión era la más adecuada, por lo que se volvió a cambiar el término "autorización" por el de "concesión", por reforma

(53) Legislación Bancaria. Tomo IV. Págs. 179 y 180.

de 31 de diciembre de 1962, sin que se haya formulado ninguna exposición de motivos.

Las demás reformas se dieron por el creciente desarrollo financiero en nuestro país, y para tratar de atender de una manera más eficaz las necesidades de crédito.

En la exposición de motivos del Decreto de 26 de diciembre de 1970 (54), se dijo que la intermediación habitual en los mercados del dinero y del crédito tiene un alto interés público, por lo que se requiere concesión, pero todavía no se menciona que esta intermediación constituya un importante servicio público.

Fue hasta la exposición de motivos del Decreto de 31 de diciembre de 1973(55), que se estableció que el servicio bancario es un servicio público, ya que se ha tratado de canalizar su participación hacia las actividades económicas y sociales de mayor interés.

Se dijo también que el desarrollo bancario que hemos venido sufriendo, hace posible que el servicio público del crédito pueda ser atendido por instituciones únicamente mexicanas, por lo que las sucursales de los bancos extranjeros debían ser suprimidas, pudiendo existir, tan sólo, oficinas de representación de los mismos, que debían obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como podemos ver, al mencionar que la banca es un servicio público se trató con ello, que nuestro sistema bancario fuera autosuficiente y de que se creara conciencia de que este servicio, por ser público,

(54) Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1970.

(55) Idem de 3 de enero de 1974.

debiera prestarse con responsabilidad.

En la exposición de motivos del Decreto de 29 de diciembre de 1974 (56), se trató de explicar por qué el ejercicio de la banca y del crédito constituye un servicio público, diciendo que es un servicio público por que el interés que representa también es público, por que satisface necesidades sociales permanentes y por que trata de mejorar el bienestar de la colectividad nacional.

En la exposición de motivos del Decreto de 22 de diciembre de 1978 (57), se dijo que nuestro sistema financiero ha progresado debido a que la intermediación en el mercado del dinero y del crédito constituye en servicio público concesionado, el cual se fortaleció con la introducción de la banca múltiple, que ya había venido operando, pero no se había regulado en la Ley.

En la exposición de motivos del Decreto de 28 de diciembre de 1981 (58), se trató de explicar que tantas reformas y adiciones a la Ley Bancaria se han debido a que se ha tratado de desarrollar nuestro sistema financiero, para que, tanto las necesidades públicas como la economía puedan ser mejor atendidas y por que todo servicio público debe adaptarse a las necesidades colectivas que vayan surgiendo, acordes con la política económica del Gobierno Federal.

Con estas reformas y adiciones, se ha tratado de darle al servicio pública bancario un sentido social auténtico.

(56) Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1975.

(57) Idem de 27 de diciembre de 1978.

(58) Ibidem de 30 de diciembre de 1981.

CAPITULO IV

EL SERVICIO PUBLICO BANCARIO

1.- LA ACTIVIDAD BANCARIA COMO SERVICIO PUBLICO.

- a) TESIS QUE CONSIDERAN A LA BANCA COMO SERVICIO PUBLICO.
- b) TESIS QUE NO CONSIDERAN A LA BANCA COMO SERVICIO PUBLICO.
- c) NUESTRA OPINION.

Determinar si la actividad bancaria constituye o no un servicio público, ha venido a ser materia de estudio reciente, no sólo en México, sino en diversos países. Es por esto que creemos conveniente estudiar las tesis que consideran o no a la actividad bancaria como un servicio público, para después dar nuestra opinión.

a) TESIS QUE CONSIDERAN A LA BANCA COMO SERVICIO PUBLICO.

Fue en Francia donde, desde el año de 1955, se empezó a considerar que la actividad bancaria constituye un servicio público, cuyo principal objeto es regular y distribuir el crédito.

Para los maestros RODIERE y RIVES-LANGE (59), la banca ejerce un verdadero servicio público, que debe estar abierto a todos.

GAVALDA y STOUFFLET (60), no afirman exactamente que la banca -

(59) y (60) Citados por Miguel Acosta Romero. La Banca Múltiple. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981. Págs. 92, 93 y 94.

sea un servicio público, aunque sí dicen que la actividad bancaria se asemeja a este servicio.

Existen en la Jurisprudencia Francesa, precedentes que reconocen que la actividad bancaria es un servicio público.

La Comisión Bancaria, en Bélgica, también ha sido partidaria de considerar a la actividad bancaria como servicio público.

Por su parte, en Italia, FERRI, DE NIGRO y VIGNOCCHI (61), consideran que la actividad bancaria sí constituye un servicio público.

En España, siguen esta corriente, MARTIN MATEO, MARTIN RETORTILLO y RAMON TAMAMEN (62).

En México, sin embargo, aún cuando sólo en las últimas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 se mencionó que el ejercicio de la banca y del crédito es un servicio público, lo cual también ya se ha empezado a plantear en la doctrina, podemos notar que desde la primera Ley Bancaria de 1897, debía obtenerse concesión por parte del Estado para poder dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito.

El primer autor mexicano que trata a la actividad bancaria como servicio público es el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO (63), quien la considera como tal, por que se trata de una actividad técnica que corresponde al Estado, aunque gran parte de ella no la desarrolle el propio Estado; por que las concesiones bancarias son intransmisibles; por que su régimen jurídico aplicable es de Derecho Público; y por que su régi

(61) y (62) Citados por Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Págs. 94 y 95.
(63) Idem. Págs. 97 y s.s.

men jurídico de Derecho Público aplicable garantiza los principios de regularidad, de adecuación, de igualdad y de continuidad.

No es sino hasta fecha reciente, que algunos de los autores mexicanos, han empezado a sostener que la banca es un servicio público.

En cuanto a la legislación bancaria mexicana, es hasta la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que sufrió en 1973 y las subsecuentes, que ya estudiamos en el capítulo anterior, que se ha mencionado que la banca es un servicio público.

b) TESIS QUE NO CONSIDERAN A LA BANCA COMO SERVICIO PUBLICO.

MICHELE VASSEUR (64), quien es el principal oponente a las tesis que consideran que la actividad bancaria es un servicio público, dice que "... esta idea seductora y brillante es falsa. Ningún autor de Derecho Público que haya tratado la cuestión del servicio público ha emitido jamás la idea de que, aún nacionalizados, los bancos manejan un servicio público y el informe Nora, sobre los bancos nacionalizados (conjuntamente con las aseguradoras y las fábricas Renault), incluye, en la categoría de empresas públicas que no administran un servicio público, a los bancos. Tal como el Proyecto de Estatuto de Empresas Públicas de 1948, que los ubica en la categoría B, caracterizada por la ausencia del servicio público..."

(64) Citado por Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Págs. 78 y 79.

Continúa diciendo MICHELE VASSEUR que "... El segundo elemento su pone un control del poder público sobre la actividad ejercitada, control que va más allá de la simple reglamentación profesional y asignando a la actividad ejercitada, la realización de resultados. A este respecto, los bancos están sometidos a una reglamentación profesional muy amplia, muy minuciosa, pero la tutela del poder público no pesa sobre los bancos, aún sobre los nacionalizados, al punto de que los poderes públicos pudieran constreñirlos a acordar un crédito a una empresa determinada, o prohibirles su otorgamiento, si ellos hubieren tomado la decisión de hacerlo. Esta libertad de decisión es incompatible con la tutela inherente a la existencia de un servicio público..."

En otro párrafo MICHELE VASSEUR dice que "... La conclusión que deriva de ésto, es que los bancos no administran y no son un servicio público. Esta conclusión se vuelve necesaria y se encuentra corroborada por el hecho de que los bancos no están sometidos a un estatuto de servicio público."

Continúa diciendo el maestro citado que "... Aquellos que se han referido con ligereza e imprudencia a la idea de servicio público, parece que han querido hacer hincapié, simplemente, en la importancia de la función bancaria; esta importancia es innegable y ello justifica que los bancos sean tenidos con una particular prudencia en su conducta, tal como lo ha juzgado la Corte de París en la sentencia del 13 de marzo de 1975, no sin haber hecho de todas formas una referencia inexacta e inútil a la idea de servicio público, y que no se diga todavía más, con la Corte de Amiens, o a la Corte de París, que el rol de la -

banca se parece a una actividad de servicio público. No hay servicio público aparente, el servicio público es, o no es. Que se deje de lado la idea de servicio público. Es suficiente hacer hincapié en la importancia monetaria económica social de la función bancaria. Recurrir a la idea de servicio público no corresponde, es peligrosa."

Como podemos notar, la tesis que sostiene MICHELE VASSEUR, está basada en la idea de que la actividad bancaria está regulada por un régimen de derecho privado; esta idea es correcta, si partimos del punto de vista de que los primeros bancos fueron privados, pero después, por la importancia que fueron adquiriendo y por que el Estado vió que ya no sólo se satisfacían necesidades de unos cuantos, sino de una colectividad y tuvo que intervenir para prestar este servicio, fue cuando el régimen de derecho pasó a ser de privado a público.

c) NUESTRA OPINION.

Por nuestra parte consideramos que la actividad bancaria sí es un servicio público:

- 1.- Por que forma parte de la actividad técnica del Estado;
- 2.- Por que es el Estado, ya sea directamente o por medio de los particulares cuando se les ha otorgado concesión, quien presta el servicio;
- 3.- Por que satisface una necesidad colectiva permanente, ya que su principal objeto es la intermediación en los mercados del dinero y del crédito;

4.- Por que participa de los elementos esenciales de los servicios públicos que señala la doctrina:

4.1.- Igualdad, es decir, que todo aquel que reúna ciertos requisitos, puede utilizar los servicios públicos bancarios;

4.2.- Regularidad, pues la intermediación en el mercado del dinero y del crédito se hace de acuerdo a la ley;

4.3.- Continuidad, pues el servicio que se presta es ininterrumpido, ya que los bancos sólo pueden cerrar sus puertas en ciertos días y a horas determinados;

4.4.- Gratuidad, pues a pesar de que en la prestación del servicio público bancario se cobra cierta cantidad de dinero, no se hace con un propósito de lucro, por lo que también incluimos este elemento.

5.- Por que la prestación del servicio bancario está sujeto a normas de derecho público que aseguran su cumplimiento y su satisfacción, por medio de la Administración Pública, quien está facultada para dirigir, regular, orientar, controlar y supervisar el ejercicio de la banca y del crédito;

6.- Por que, si tomamos en consideración la clasificación de los servicios públicos que los estudiosos del Derecho Administrativo han dado, podemos decir que el servicio bancario es:

6.1.- Esencial, por que uno de los fines del Estado es regular la economía del país, y una manera de hacerlo es por medio de los bancos;

- 6.2.- Necesario, por que las entidades públicas establecidas para prestar el servicio, tienen obligación de darlo;
- 6.3.- Facultativo, por que los particulares pueden o no utilizarlo;
- 6.4.- Exclusivo, por que el Estado es quien lo presta a través de las instituciones y sociedades nacionales de crédito;
- 6.5.- General, por que todos los mexicanos pueden utilizarlo, así como también los extranjeros;
- 6.6.- Singular, por que el servicio beneficia al particular que los utiliza; y
- 6.7.- Simple, por que se trata sólo de un servicio público regido por el derecho público.

2.- REGIMEN DE CONCESION Y AUTORIZACION.

Durante la vigencia de los Códigos de Comercio de 1884 y 1889, no existió la concesión como requisito para que los bancos pudieran operar.

Fue a partir de la Ley Bancaria de 1897, que se exigió que las instituciones de crédito debían obtener concesión del Gobierno Federal para poder operar como tales. Esta disposición estuvo vigente en las demás leyes bancarias que sucedieron a la primera.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxi-

liares en vigor, en su texto original disponía que "Para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito se requerirá concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, apreciando la capacidad técnica y moralidad del solicitante."

Continúa diciendo este artículo que "La Secretaría de Hacienda só lo podrá rechazar el otorgamiento de una concesión cuando invoque los motivos que señala la parte final del párrafo anterior, y el parecer, en tal sentido de la Comisión Nacional Bancaria o del Banco de México.

Este principio se vió fortalecido con la reforma que sufrió la Ley el 31 de diciembre de 1941, donde se consignó expresamente la discrecionalidad de la Administración Pública para otorgar las concesiones bancarias.

Poco tiempo después, por Decreto de 11 de febrero de 1946, se reformó la Ley para sustituir los términos "concesión" y "caducidad" por las palabras "autorización" y "revocación", respectivamente.

Los motivos que suscitaron este cambio, según se dijo en la exposición de motivos del Decreto mencionado, fueron los siguientes:

- a) El término concesión es impropio, pudiendo confundirse las autorizaciones de policía con las concesiones de servicio público o de explotación de riquezas de dominio de la Nación;
- b) La concesión puede transmitirse a título oneroso, mientras que las autorizaciones de policía no pueden serlo, pues se otorgan intuitu personae;
- c) Las autorizaciones de policía, sólo remueven en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en for

ma general impone la ley para el ejercicio de una actividad.

Por Decreto de 31 de diciembre de 1962, se reformó nuevamente la Ley, cambiando la "autorización" por el régimen de "concesión", sin que se haya dictado ninguna exposición de motivos, lo que resulta explicable.

El maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO opina al respecto que "...la reforma debió haber sido más precisa, en el sentido de que el término concesión se utilizaría precisamente para el establecimiento de bancos que se dediquen a la intermediación en el crédito o de organizaciones auxiliares de crédito, ya que la ley usa la expresión autorizar, para una serie de aspectos secundarios, como por ejemplo, cambio de domicilio, modificación de escrituras constitutivas, realizar propaganda, etc." (65)

Así vemos que, mientras para MIGUEL ACOSTA ROMERO los dos términos pueden emplearse en la misma Ley, GABINO FRAGA comenta que "En nuestra legislación no existe tan precisa distinción entre las dos instituciones que nos ocupan, pues en ocasiones se llama permiso a lo que, según la doctrina, es una verdadera concesión (permiso de caza, de pesca, entre otros), o bien se llama concesión a lo que no es más que una autorización o bien se llama concesiones o permisos indistintamente a actos que tienen el mismo contenido y los mismos efectos jurídicos." (66)

No obstante lo anterior, hay quienes consideran que la actividad

(65) Ob. Cit. Pág. 86.

(66) Ob. Cit. Pág. 237.

bancaria requiere sólo de una mera autorización, y hay quienes consideran que se requiere de una verdadera concesión.

Así pues, trataremos de analizar las características de la concesión y de la autorización, para poder formar nuestra opinión.

El doctor ANDRES SERRA ROJAS (67), dice que "Bajo el concepto de concesión se comprenden diversos actos de la administración pública - confiriendo ciertos poderes, derechos o ventajas de las personas privadas sobre el dominio del Estado o respecto de los servicios públicos, con determinadas cargas u obligaciones y otorgando una facultad para ejercer ciertas prerrogativas públicas."

Continúa diciendo el maestro citado que "El concepto de autorización ha sido empleado en significaciones diversas. Por una parte autorizar es facultar a una persona de derecho público para que cumpla un acto que excede a su competencia, por una autoridad que está legalmente capacitada para ello; además la autorización permite el ejercicio de un derecho preexistente por lo que, al cumplirse con los requisitos legales se asegura el interés público y permite a la autoridad administrativa levantar el obstáculo que facilita al particular el ejercicio de un derecho; en cambio en la concesión estamos en presencia de la creación o constitución de un derecho nuevo que no existía anteriormente."

El maestro GABINO FRAGA explica que "La autorización, licencia o permiso, es un acto administrativo por el cual se levanta o remueve un

(67) Ob. Cit. Tomo II. Pág. 226.

obstáculo o impedimento que la norma legal ha establecido para el ejercicio de un derecho de un particular." Y respecto a la concesión dice que "... es el acto por el cual se concede a un particular el manejo o explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado." (68)

Por su parte MIGUEL ACOSTA ROMERO dice que "... en la autorización existe un derecho previo para realizar la actividad sujeta al otorgamiento de ese acto, por el contrario, en la concesión no existe derecho previo del concesionario para dedicarse libremente a la actividad sujeta a la propia concesión, y es precisamente mediante el acto administrativo que otorga esa concesión, como nace su derecho." (69)

Por nuestra parte, creemos que el régimen que debe seguir la actividad bancaria es el de concesión, pues en primer lugar se trata de un servicio público que debe prestar el Estado, ya sea directamente o por medio de los particulares, ya que se van a satisfacer necesidades colectivas; en segundo lugar, el Estado ante los sistemas de concesión, actúa discrecionalmente, es decir, no existe derecho previo de los particulares al respecto, ya que éstos no pueden dedicarse libremente al ejercicio de la banca y del crédito; no tienen derecho a ello hasta que se les concesiona, y una vez concesionados por el Gobierno Federal, éste interviene directamente dirigiendo, controlando, regulando, orientando y supervisando este ejercicio, para cerciorarse de que las necesidades públicas sean plenamente satisfechas.

(68) Ob. Cit. Págs. 236 y 242.

(69) Ob. Cit. Pág. 86.

Pero a pesar de lo anterior, pensamos como el maestro MIGUEL ACOSTA ROMERO, que al lado del régimen de concesión, existe el régimen de autorización para ciertos actos que realizan las instituciones de crédito, como son el abrir y cerrar sucursales, cambiarlas de domicilio, modificar sus estatutos, etc., actos que deben autorizarse para que los intereses y necesidades públicos se garanticen y se satisfagan totalmente.

3.- LA NACIONALIZACION DE LA BANCA.

Para poder entrar al estudio de la nacionalización bancaria, haremos una breve referencia acerca de lo que en Derecho Administrativo se entiende por nacionalización.

F. RODRIGUEZ (70), dice que "La nacionalización es un régimen de derecho público estricto, establecido en la Constitución, por medio del cual determinados bienes pasan al dominio total, exclusivo y definitivo de la nación, que en lo sucesivo será la única que podrá disponer de ellos con arreglo a la ley."

La nacionalización de las empresas debe llevarse a cabo cuando exista un marcado interés público, ya que los particulares no toman en cuenta este interés, sino el suyo propio.

El maestro ANDRES SERRA ROJAS cita a DUEZ ET DEBEYRE (71), quien

(70) Citado por Andrés Serra Rojas. Ob. Cit. Pág. 302.

(71) Idem. Pág. 304.

dice que "La operación de la nacionalización implica en su base una - translación de la propiedad en provecho del Estado; la empresa naciona- lizada pasa al dominio del Estado. Sin duda, en teoría pura, la nacio- nalización no conduce necesariamente a esta translación de propiedad, ella lo que trata, es de eliminar, sea la dirección, sea el provecho - capitalista, y se pueden imaginar fórmulas que consagren este resulta- do sin que los propietarios de las empresas nacionalizadas pierdan la propiedad de éstas. Pero de hecho, todas las nacionalizaciones efec- tuadas después de la liberación, están acompañadas de una translación de propiedad a provecho del Estado. Y de este modo, a lo menos de he- cho, la nacionalización aparece al lado de la expropiación y de la re- quisición como un modo de adquisición del dominio."

Todo proceso de nacionalización tiene tres aspectos: (72)

- a) transferencia de empresas privadas a empresas públicas;
- b) transferencia de la propiedad privada de entes públicos, a la colectividad, a la Nación;
- c) ésto se dá, por razones de interés general o de conveniencia - general de carácter político.

La nacionalización es una figura que nace en este siglo. Las pri- meras nacionalizaciones de que se tiene noticia son las soviéticas, - que se dan a partir de la revolución de 1917.

(72) Allan, Randolph, Brewer, Carias. El Tema de las Nacionalizaciones Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Volúmen - III. 1972-1979. Tomo I. Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones de - Venezuela. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurí- dicas y Políticas. Caracas. 1981. Pág. 24.

SALVANO BRICEÑO MATUTE (73), dice que la nacionalización "... nace como freno y oposición a la apropiación particular o capitalista, de bienes y actividades que resultan de enorme importancia para toda la sociedad. Este freno aparece como necesario a partir del momento en que el desarrollo del capitalismo hace colidir el interés económico de los empresarios con el de la colectividad o del Estado que la representa. Es por este motivo que la nacionalización aparece como figura típica de este siglo, y aunque algunos autores señalen referencias a hechos similares en otras épocas, estas medidas o antecedentes históricos no constituyen exactamente nacionalización en el sentido moderno. Estas sólo obedecen a una evolución económica y política característica de este siglo."

Aunque las nacionalizaciones forman parte del proceso hacia el socialismo, los países capitalistas pueden adoptarlas, pudiendo fortalecer sus estructuras socioeconómicas, como de hecho ha sucedido.

En los últimos años se ha planteado la conveniencia, en los países industrialmente más avanzados, de nacionalizar los bancos y las instituciones financieras.

Los laboristas ingleses han llegado a la conclusión que la nacionalización bancaria debe llevarse a cabo, ya que "Los bancos, se afirma, son sobre todo, en el mundo moderno, la llave industrial que actúa sobre todas las otras, pues ninguna industria puede ejercerse sin una adecuada concesión del crédito, y esta concesión, en las condiciones -

(73) El Tema de las Nacionalizaciones. Pág. 214.

actuales, sólo puede ser efectuada por los bancos. En consecuencia, - los bancos tienen en sus manos, en gran parte, la formación del sistema industrial de la nación, en cuanto están en condiciones, no sólo de otorgar el crédito, sino también de orientarlo hacia una industria con preferencia sobre otra, y de tal manera favorecer o impedir la expansión industrial en un terreno o en otro..." (74)

En Inglaterra, los no partidarios de las ideas socialistas, también han reclamado la nacionalización del banco central.

Son varios los países cuyos bancos centrales no están nacionalizados. Sin embargo, están subordinados a un control, quizá en algunos casos excesivo, por parte del Estado.

En México, la nacionalización bancaria no es la primera nacionalización que se dá, pues al amparo de la Constitución de 1917, se nacionalizaron: en 1937, los ferrocarriles; en 1938, las compañías petroleras; en 1960, la industria eléctrica, etc.

Así tenemos que desde 1965, se promulgó un Decreto por el que se reforma y adiciona a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (75), en el cual se prohibió a los gobiernos o dependencias oficiales extranjeros, a las entidades financieras del exterior y a las agrupaciones extranjeras físicas o morales, participar en forma alguna en el capital de las instituciones de crédito (artículo 1º del Decreto que adiciona la fracción II bis del artículo 8º de -

(74) G.D.H. Cole. La Nacionalización Bancaria. Boletín de la Biblioteca del Congreso. Nos. 57-58-59. Julio-Diciembre. 1946. República Argentina. Buenos Aires. Pág. 311.

(75) Diario Oficial de 30 de diciembre de 1965.

la Ley Bancaria). En la exposición de motivos de este Decreto, se dijo que el sector bancario debería ser reservado exclusivamente a los inversionistas mexicanos, debido a la importancia que tiene para nuestro desarrollo, cuidando que no se pierda la autonomía de este sistema bancario o que se debilite su relación con los intereses nacionales, -mexicanizando la banca.

Esto lo podemos tomar como un antecedente remoto de la nacionalización bancaria, pues si la banca se mexicanizó fue por el desarrollo económico del país, y para asegurarlo, se tuvo que nacionalizar la banca, para así alcanzar las metas que se establecieron en los planes de desarrollo.

Al promulgarse el Decreto de 12 de septiembre de 1982, expedido por el Ejecutivo Federal, nacionalizando la banca privada, se modificó nuestro sistema económico-político, lo que ha originado diversos comentarios acerca de si se trató de una nacionalización, de una estatización o de una expropiación bancaria.

Nosotros creemos que la banca fue nacionalizada o estatizada, es decir, el Estado es ahora el único que puede prestar el servicio público de la banca y del crédito, a través de las instituciones nacionales y de las sociedades nacionales de crédito, aunque para hacerlo, tuvo que expropiar los bienes que eran propiedad de las instituciones privadas, para poder continuar prestando el servicio sin interrupción.

Utilizamos los términos nacionalización y estatización como sinónimos, por que a pesar de que son de naturaleza diversa, en la realidad son coincidentes. La Nación es un concepto sociológico, mientras

que el Estado tiene una connotación jurídica y política y desde este punto de vista es titular de la Nación. Por lo tanto, cuando una empresa se nacionaliza, en sentido jurídico y político, pasa a formar parte del Estado; y cuando una empresa se estatiza simplemente pasa a formar parte del Estado y desde el punto de vista sociológico, se nacionaliza.

TOMAS RUIZ PEREZ (76), dice que la nacionalización bancaria se debió a que "El servicio público de la banca y del crédito que se había venido prestando bajo el régimen de concesión, mediante la expresa autorización del Ejecutivo Federal a diversos particulares, no sólo se apartó sino que además se desnaturalizó la esencia del servicio público, que solamente puede admitirse cuando se constituye en una actividad que tienda directamente a dar solución a las necesidades sociales. Un servicio público encuentra su negación en la ineficiencia para atender a las necesidades colectivas." Continúa diciendo que "Al deformarse el servicio público bancario, se crearon fenómenos monopólicos como resultado de un manejo personalizado y orientado a la generación de beneficios estrictamente individuales o de grupo, con clara negación de los fines sociales asignados."

El Decreto por el que se nacionalizó la banca, traerá consigo graves consecuencias, y "... plantea toda una problemática profunda que habrá de irse resolviendo mediante las reformas constitucionales y le-

(76) Tomás Ruíz Pérez. Algunas anotaciones sobre el fundamento constitucional del Decreto de la Nacionalización Bancaria. Revista de la Facultad de Derecho. UNAM. Año III. No. 14. Sept 1982 - Ene 1983. Toluca México. Pág. 80.

gales conducentes, pues ésto es necesario en un régimen de Estado de -
derecho..." (77), ya que sin estas reformas, nuestro sistema crediti--
cio y financiero sería anticuado.

A continuación trataremos de analizar, brevemente, el Decreto que
establece la nacionalización de la banca privada. (78)

En la exposición de motivos de este Decreto, se dijo que el servi-
cio público de la banca y del crédito se había concesionado para que -
los particulares colaboraran en su prestación, ya que el Gobierno no -
podía proporcionarlo integralmente; pero que los particulares habían -
obtenido grandes ganancias, creándose con ello "fenómenos monopólicos
con dinero aportado por el público", debiendo esta situación terminar
para que el crédito pudiera llegar a la gran mayoría de la población,
"encargando a la Administración Pública la prestación del servicio rela-
tivo, y que el crédito no se había diversificado lo suficiente, ya que
no había llegado de manera oportuna y barata a la mayor parte de la po-
blación, por lo que se tomó la decisión de expropiar, por causa de uti-
lidad pública, los bienes de las instituciones de crédito privadas, cu-
yo propósito fue asegurar el dinero, los bienes y los derechos de la -
población, así como el mantener la paz pública, adoptando las medidas
necesarias para corregir los trastornos interiores que se motivaron -
con la aplicación de una política de crédito que había venido lesionan-
do los intereses de la comunidad.

También se dijo que como el gasto, la inversión pública y el cré-

(77) Miguel Acosta Romero. Ob. Cit. Pág. XLII.

(78) Diario Oficial de 1 y 2 de septiembre de 1982.

dito son de interés social y de orden público, el Estado es quien debe administrarlos, por que, además, el país así lo requiere para su desarrollo. Así pues, con la expropiación bancaria no se afecta a los acreedores de los bancos, pues el Estado garantiza la amortización de las operaciones contraídas por ellos; tampoco se perjudican los usuarios del servicio, ni los derechos de los empleados bancarios.

Sigue diciendo la exposición de motivos, que la decisión de expropiar los bienes de las instituciones de crédito privadas, tiene dos objetivos:

- a) facilitar el salir de la crisis económica por la que atravesamos; y
- b) asegurar un desarrollo económico que permita alcanzar las metas establecidas en los planes de desarrollo.

Como podemos ver, al nacionalizarse la banca, se reafirmó que el ejercicio de la banca y del crédito constituye un servicio público, y que su importancia es tal, que el Estado debe dejar de otorgar concesiones y retirar las que había otorgado, pues ésta es la única manera en que el crédito puede canalizarse hacia aquellos sectores que más lo requieran, ya que con las instituciones nacionales de crédito que existían, no era suficiente, debido a que los porcentajes de los créditos preferenciales que concedían las instituciones privadas de crédito, fijados por el Banco de México, eran muy bajos y no alcanzaban a cubrir las necesidades públicas más apremiantes.

Nosotros consideramos que la nacionalización bancaria fue una decisión apresurada, en la que los renglones técnicos, económicos y polí

ticos aparecen entremezclados y que tal vez pudo haberse evitado si el Banco de México, en ejercicio de la facultad de fijar los porcentajes de los créditos preferenciales y de los abiertos, los intereses de los créditos y de los depósitos, etc., los hubiera aumentado en algunos casos y disminuído en otros, para así equilibrar el sistema crediticio y frenar las ganancias que obtenían los banqueros. Por otra parte, la política general de los bancos, ha venido siendo delineada desde hace muchos años por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público directamente o a través de organismos como son la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México. Lo mismo podemos decir de la supervisión y vigilancia de las instituciones de crédito y en el evento de que se hubieren cometido irregularidades en la práctica de las operaciones, la Ley Bancaria contiene, desde varios años atrás, disposiciones que tipifican y sancionan esas conductas irregulares.

Ahora bien, el artículo 1º del Decreto por el que se nacionalizó la banca privada, dice que "Por causa de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instituciones, edificios, mobiliario, equipo, activo, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito."

Así pues, lo que se expropió fueron los bienes necesarios para que el servicio público de la banca y del crédito pudiera seguirse

prestando sin interrupción, ya que de lo contrario el Estado hubiera - tardado mucho tiempo en poder reestablecer el servicio, perjudicando a toda la población.

Se ha dicho en algunos sectores del Gobierno, que más bien se debió haber revocado las concesiones que se dieron a los particulares para operar las instituciones de crédito. Esto parece justificable desde el punto de vista administrativo, pero habría tenido el inconveniente de que no habría dado al Estado ninguna base jurídica para hacerse cargo del servicio público de la banca y del crédito, es decir, de nacionalizarlo o estatizarlo.

También se ha sostenido que el Gobierno debió expropiar las acciones representativas del capital de las sociedades anónimas que tenían las concesiones respectivas y que manejaban los bancos. Eso, desde luego nos parece plenamente explicable desde el punto de vista jurídico y la consecuencia inmediata de esta medida habría sido la desposesión de los patrimonios de las sociedades afectadas.

Creemos que el Decreto de Nacionalización adolece de algunos defectos explicables por la premura con que seguramente fue dictado, pero independientemente de algunas fallas técnicas, desde el punto de vista jurídico logró el fin que se proponía, es decir, nacionalizar o estatizar el servicio público de la banca y del crédito, expropiando los bienes que a él estaban afectos.

El artículo 2º del mencionado Decreto, dispone que "El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa la entrega de acciones y cupones por parte de los socios de las

instituciones a que se refiere el artículo primero, pagará la indemnización correspondiente en un plazo que no excederá de 10 años."

Este artículo está basado en nuestra Constitución política, pues el artículo 17 de ella establece, en su párrafo segundo, que las expropiaciones sólo podrán hacerse mediante indemnización.

Al respecto, la Ley de Expropiación de noviembre de 1936, dispone en su artículo 10 que "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 este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la 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 3º del Decreto, establece que "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso el Banco de México, con la intervención que corresponda a las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Comercio, tomarán posesión inmediata de las instituciones crediticias expropiadas y de los bienes que las integran, sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y Organo de Administración o Comité Técnico,

y realizarán los actos necesarios para que los funcionarios de niveles intermedios y, en general, los empleados bancarios, conserven los derechos que actualmente disfrutaban, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se trata."

Aquí se trató de dejar intactos los derechos de los empleados y de los funcionarios medios bancarios, pues el Estado sólo se substituyó a los órganos de administración y directivos.

De esta situación surgen algunas cuestiones importantes: ¿Procede la disolución y liquidación de las sociedades?; ¿Tendrían que reunirse los accionistas para acordar la disolución?; ¿Pueden disolverse y liquidarse de pleno derecho?; ¿Cual es la situación que guardan después de que se transformaron en sociedades nacionales de crédito?; ¿Ya no es necesaria entonces la disolución y liquidación por que supervive la sociedad cuyos bienes fueron materia de expropiación?; ¿El problema se resuelve administrativamente pagando a los accionistas la coorespondiente indemnización?. Parece ser que esto último es lo que ha ocurrido.

El artículo 4º de este Decreto, dispone que "El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere este Decreto."

El artículo 5º establece que "No son objeto de expropiación el dinero y valores propiedad de los 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 muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refie-

re 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."

Creemos que los dos artículos antes citados, fueron aconsejados por la prudencia, a fin de no provocar mayor desconfianza de la que en sí ya había producido un acto tan trascendental. Por otra parte, están plenamente justificados en cuanto a que los depósitos y demás bienes de los usuarios del servicio público de banca y crédito no se expropiaron, pues podría pensarse lo contrario ya que el artículo 267 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente establece que "El depósito de una suma determinada de dinero en moneda nacional o en divisas o monedas extranjeras, transfiere la propiedad al depositario y lo obliga a restituir la suma depositada en la misma especie ..."

El artículo 6º de dicho Decreto, dice que "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará conforme a sus atribuciones que se mantenga convenientemente el servicio público de banca y crédito, el que continuará prestándose por las mismas estructuras administrativas que se transformarán en entidades de la Administración Pública Federal y que tendrán la titularidad de las concesiones sin ninguna variación. Dicha Secretaría contará a tal fin con el auxilio de un Comité Técnico Consultivo, integrado con representantes designados por los titulares de las Secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fo-

mento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México."

Es a la Secretaría de Hacienda a quien corresponde vigilar que el servicio público de la banca y del crédito se preste de una manera conveniente, el cual sigue siendo el mismo, excepto por los sujetos que lo prestan, pues de ser empresas privadas pasaron a ser organismos de la Administración Pública Federal.

4.- EL SERVICIO PUBLICO DE LA BANCA NACIONALIZADA.

A pesar de que en las primeras leyes bancarias no se dijo que el ejercicio de la banca y del crédito constituía un servicio público, nosotros pensamos que sí lo era, por reunir las características y los elementos de este servicio, que ya estudiamos en capítulos anteriores. Sin embargo, no se estableció en ningún texto legal que se trataba de un servicio público, sino que ésto sólo se dijo en las exposiciones de motivos de los últimos Decretos que reformaron a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

Con el Decreto de nacionalización de la banca, se tuvieron que hacer diversas reformas, no sólo a la Constitución Política en su artículo 28, sino también a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente, e incluso, se promulgó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Con ésto se trató -

de establecer, de una vez por todas, que el ejercicio de la banca y del crédito constituye un servicio público.

Nosotros queremos hacer notar que la banca, bien sea privada, bien sea mixta, bien sea nacionalizada, presta un servicio público y una de sus principales diferencias, respecto a la banca privada y a la banca nacionalizada, estriba en la persona que lo presta, pues en el primer caso, son los particulares quienes dan el servicio, pero necesitan concesión por parte del Gobierno Federal para poder hacerlo; en el segundo caso, el Estado es quien presta dicho servicio de una manera directa. Pero a pesar de lo anterior, el objeto del servicio público bancario, es decir, la intermediación en los mercados del dinero y del crédito, no cambia, que en último de los casos es lo más importante.

Si el Estado, antes de la nacionalización, concesionaba el servicio público de la banca y del crédito, fue por razones no sólo económicas, sino también administrativas e incluso sociales y por que además, únicamente intervenían, anteriormente, los intereses de un cierto sector de la población, no como ahora que intervienen los intereses de toda la comunidad.

Se expidió así, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 31 de diciembre de 1982, publicada en el Diario Oficial de la Federación de la misma fecha, Ley que es reglamentaria del artículo 28 de nuestra Constitución, que ya analizamos, y que por su trascendencia para el ejercicio de la función bancaria y del crédito institucional, estudiaremos a continuación.

El artículo 1º de esta Ley, dice que "La presente Ley es de orden

público y tiene por objeto reglamentar el servicio público de banca y crédito que en los términos del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos debe prestar el Estado, así como las características de las instituciones a través de las cuales deberá hacerlo, su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional y las garantías que protejan los intereses del público."

En este artículo se habla de que el servicio público de la banca y del crédito lo debe prestar el Estado exclusivamente, el cual ya no será objeto de concesión a los particulares. El mismo Estado será quien fije las características y el funcionamiento de las instituciones que presten el servicio, y también las garantías para proteger a los usuarios en sus intereses, ya que éste último es fundamental para no perder la confianza del público.

El artículo 29 establece que "El servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituídas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la presente Ley y por las constituídas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes."

En este artículo podemos ver, que además de las instituciones nacionales de crédito que ya existían antes de la nacionalización bancaria, se constituyeron sociedades nacionales de crédito, que eran los bancos privados. La diferencia entre unas y otras es que, las primeras se constituyeron con participación del Gobierno Federal, o bien, el Estado se reservó el derecho de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los acuer

dos que la Asamblea o el Consejo adopten (artículo 1º, párrafo 3º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares); mientras que las segundas, son instituciones de derecho público, creadas por decreto presidencial, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 7º, párrafo 1º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y artículo 2º transitorio de la misma Ley).

Así pues, por Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación de 29 de agosto de 1983, se transformaron los bancos múltiples sociedades anónimas en bancos múltiples sociedades nacionales de crédito, así como también se transformaron y fusionaron los bancos múltiples, especializados y mixtos en sociedades nacionales de crédito.

Las exposiciones de motivos de estos Decretos, dicen que el servicio público de la banca y del crédito será prestado por sociedades nacionales de crédito, que tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios; que las sociedades anónimas deberán transformarse en sociedades nacionales de crédito, mediante Decreto, por que así lo dispone la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; que estas sociedades nacionales de crédito, por ser instituciones de derecho público, deberán realizar sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo, dando satisfacción a las necesidades financieras de todos los sectores productivos y del público en general.

El artículo 4º de la Ley Reglamentaria, dispone que "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cada uno en la esfera de su competencia,

dictarán las medidas necesarias a fin de que la prestación del servicio público de banca y crédito, así como la operación y el funcionamiento de las instituciones de crédito, se realicen dentro de los lineamientos de los programas de financiamiento formulados en el contexto legal de los planes nacionales de desarrollo, cuidando que en todo momento dichas instituciones oriente sus actividades hacia la consecución de los siguientes objetivos:

- I.- Fomentar el ahorro nacional;
- II.- Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito;
- III.- Canalizar eficientemente los recursos financieros a las actividades nacional y socialmente necesarias y prioritarias, conforme a los diversos programas sectoriales y regionales y a los planes nacionales de desarrollo económico y social, y a la satisfacción de las necesidades financieras de todos los sectores productivos del país y del público en general;
- IV.- Establecer la adecuada coordinación entre los programas de orientación y asignación de los recursos presupuestales del erario público y los correspondientes a los recursos crediticios de las instituciones;
- V.- Procurar una oferta suficiente de crédito y evitar la concentración de recursos en personas o grupos, a fin de atender eficientemente el financiamiento del mayor y más diversificado número de proyectos rentables, fundamentalmente de interés general, sectorial, regional o nacional;

- VI.- Descentralizar geográficamente la canalización de recursos a fin de atender de manera eficiente las necesidades de las diversas entidades y regiones del país;
- VII.- Proveer mejores y más eficientes instrumentos de captación que ofrezcan al público amplias opciones de ahorro e inversión; y
- VIII.- Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales."

Este artículo dice que las instituciones de crédito deberán seguir las medidas y los lineamientos que les dicten tanto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para no apartarse de los planes nacionales de desarrollo.

Nosotros creemos que la banca no tuvo que ser nacionalizada para que las instituciones de crédito siguieran las medidas y los lineamientos que se les dictaban, pues cuando existía la banca privada, la banca mixta y la banca nacional, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, dictaban a estos bancos reglas de operación, de financiamiento, etc., para canalizar el crédito hacia ciertos sectores, por lo que pensamos que ésto pudo haberse llevado a cabo, aún antes de la nacionalización bancaria.

Para proteger los intereses del público, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito incluye un capítulo para regular las fórmulas de protección de dichos intereses, precisando las caracte

rísticas del secreto bancario y la responsabilidad de los funcionarios que lo violen, a excepción de las órdenes de las autoridades judicial y hacendaria (artículo 3º de la Ley Reglamentaria).

En tan mencionada Ley, también se crea un procedimiento de conciliación y otro de arbitraje, relativo a las reclamaciones que los usuarios del servicio público de la banca y del crédito podrán presentar - ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o, a su elección, ante los tribunales competentes (artículos 41 y 42 de esta Ley).

Habiendo hecho un estudio de las instituciones de crédito, del servicio público, de la nacionalización, de la concesión y autorización, así como de las disposiciones legales que rigen todo lo anterior, podemos concluir que la banca, bien sea privada, nacional o mixta, bien sea nacionalizada, presta un servicio público, que ha ido adquiriendo importancia conforme se ha ido desarrollando nuestra economía y nuestros sistemas de crédito.

La banca tuvo que ser nacionalizada para confirmar que el ejercicio de la banca y del crédito es un servicio público.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Los más remotos antecedentes de la banca los encontramos en Babilonia (2000 años A.C.); también hay alguna referencia en Mesopotamia, Grecia, Roma.

El desarrollo de los bancos en Italia fue expandiéndose por diversos países, hasta la constitución del Banco de Inglaterra, que marca el principio de la banca moderna.

En México, en la época colonial existieron bancos particulares; - el primer antecedente es el Monte de Piedad, fundado en 1774.

SEGUNDA.- Conforme a la legislación mexicana, las instituciones de crédito eran, antes de ser expropiadas, empresas que bajo la forma de sociedades anónimas tenían por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito, dentro del territorio de la República. Dicho en otras palabras y teniendo en cuenta que conforme a la ley mexicana se reputan en derecho comerciantes las personas capaces que hacen del comercio su ocupación ordinaria, podemos decir que los bancos son comerciantes que ejercen su actividad en el mercado del dinero y del crédito.

TERCERA.- Teniendo en cuenta la mejor doctrina en una materia tan polémica como es el acto de comercio, creemos que las notas dominantes que permiten conceptuarlo son: 1) la intermediación en el cam--

bio; 2) el carácter masivo de los actos de intermediación; y 3) el propósito de lucro. En este orden de ideas, los bancos son intermediarios en el crédito y por tanto, sus operaciones de crédito se clasifican en pasivas, cuando tienen el carácter de deudoras y activas, cuando tienen el carácter de acreedoras. Lo anterior significa, como dice VIVANTE, que los bancos dan aplicación útil a los capitales ociosos, o dicho de otra manera, recogen los capitales, de quienes los tienen y no los necesitan, para trasladarlos a quienes no los tienen y los necesitan para fines de consumo o de producción.

CUARTA.- Los servicios públicos están a cargo del Estado, y forman parte de la actividad de éste.

El objeto de los servicios públicos es, bajo un régimen de derecho público, satisfacer necesidades permanentes de una manera igual, regular, continua y sin un propósito de lucro. Para garantizar estas características, es por lo que el servicio público está sujeto a un régimen exorbitante de derecho público y es materia de concesión.

QUINTA.- A pesar de que la gran mayoría de los autores coinciden en que el servicio público tiene las características que hemos señalado en la conclusión anterior, la noción del servicio público presenta indeterminaciones y confusiones por lo que respecta a su contenido y a su connotación, por lo que es difícil su definición.

SEXTA.- El Estado, al intervenir directa o indirectamente en el

campo económico y particularmente en los sectores industrial y comercial, que habían correspondido casi exclusivamente a la iniciativa privada, por razones sociales y económicas y con la finalidad de satisfacer necesidades colectivas, ha dado nacimiento a la teoría del servicio público industrial y comercial.

SEPTIMA.- La legislación mexicana vigente no ofrece un concepto único de servicio público, pues las leyes le dan interpretaciones diferentes, a nuestro juicio, por no considerar las notas que la doctrina atribuye al servicio público.

OCTAVA.- Hasta antes de 1897, los bancos que gozaban de concesión prácticamente no eran objeto de vigilancia por parte del Poder Público y se regían únicamente por lo que disponían sus respectivas concesiones, ante la ausencia de una ley en materia bancaria.

NOVENA.- Las diversas leyes bancarias que han estado vigentes desde 1897 a la fecha, se han ido reformando y adicionando al ritmo de los cambios de nuestro sistema económico. Estas leyes no podían quedar estáticas, pues hemos adquirido experiencia en materia de crédito. Además, cada día han ido surgiendo nuevas necesidades crediticias a las que fue necesario dar satisfacción.

DECIMA.- Como freno a la completa libertad bancaria que predominó en el siglo XIX, se estableció la concesión como requisito previo -

para constituir una institución de crédito. En esta circunstancia parece tener su origen la idea de que la actividad bancaria es un servicio público.

DECIMA PRIMERA.- El servicio bancario fue considerado como un servicio público hasta 1973, ya que se trató de canalizar su participación hacia actividades económicas y sociales de mayor interés. Hay quienes rechazan esta idea, pero nosotros consideramos que el servicio bancario sí es un servicio público, por participar de todas las características del mismo.

DECIMA SEGUNDA.- Después de la expropiación bancaria, cuyas consecuencias en el plano sociológico es la nacionalización y en el plano jurídico la estatización, los bancos son las instituciones a través de las cuales el Estado presta el servicio público de banca y crédito, que no puede ser materia de concesión a los particulares.

DECIMA TERCERA.- A partir de la expropiación bancaria de 1982, el servicio público de banca y crédito es prestado por: 1) sociedades nacionales de crédito; y 2) instituciones nacionales de crédito. El artículo 7º, párrafo 1º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, dice que "Las sociedades nacionales de crédito son instituciones de derecho público, creadas por decreto del Ejecutivo Federal, conforme a las bases de la presente Ley y tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios.", y nada dice de las instituciones na--

cionales de crédito, pero en vista de que el artículo 3º de la misma - ley dá vigencia supletoria a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, hemos de considerar como tales aquellas en las que participa el Gobierno Federal o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva, o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten (artículo 1º, párrafo 3º de la Ley General - de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares).

DECIMA CUARTA.- La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, nos permite advertir que las sociedades nacionales de crédito son, como lo dice el artículo 7º, instituciones de derecho público que tienen cierto paralelismo con la sociedad anónima, o dicho - de otra manera, la estructura jurídica de la sociedad anónima y las especialidades que ésta tiene en materia bancaria, en los términos del - artículo 8º de la Ley Bancaria, son el antecedente de las sociedades - nacionales de crédito, como "meros entes" del derecho público.

DECIMA QUINTA.- El ejercicio habitual de la banca y del crédito, o sea, el servicio bancario, es un servicio público.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. La Banca Múltiple. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1981.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Derecho Bancario. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1983.
- 3.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- 4.- ALDRIGHETTI, ANGELO. Técnica Bancaria. Quinta Edición. Versión Española de Felipe de J. Tena y Roberto López. Fondo de Cultura Económica. México. 1966.
- 5.- ALLAN, RANDOLPH, BREWER Y CARIAS. El Tema de las Nacionalizaciones. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Volúmen III. 1972-1979. Tomo I. Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. 1981.
- 6.- BAUCHE GARCADIIEGO, MARIO. Operaciones Bancarias. Editorial Porrúa, S.A. México. 1974.
- 7.- BURGOA, IGNACIO. Las Garantías Individuales. Décima Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- 8.- CERVANTES AHUMADA, RAUL. Títulos y Operaciones de Crédito. Undécima Edición. Editorial Herrero, S.A. México. 1979.
- 9.- COLE, G.D.H. La Nacionalización Bancaria. Boletín de la Biblioteca del Congreso. Números 57-58-59. Julio-Diciembre. 1946. - Biblioteca del Congreso de la Nación. República Argentina. Buenos Aires.
- 10.- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Vigésima Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1982.
- 11.- GARRIGUEZ, JOAQUIN. Curso de Derecho Mercantil. Tomo I. Séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- 12.- GOLDSCHMIED, LEO. Historia de la Banca. Traducción de Alberto Ponzanelli. Primera Edición. Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana. México. 1961.
- 13.- GRECO, PAOLO. Curso de Derecho Bancario. Traducción de Raúl Cervantes Ahumada. Editorial Jus. México. 1945.
- 14.- MANERO, ANTONIO. La Revolución Bancaria en México. Talleres Gráficos de la Nación. México. 1957.

- 15.- MUÑOZ, LUIS. Derecho Bancario Mexicano. Primera Edición. Cárdenas, Editor y Distribuidor. México. 1974.
- 16.- OLIVERA TORO, JORGE. Manual de Derecho Administrativo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1972.
- 17.- RODRIGUEZ RODRIGUEZ, JOAQUIN. Derecho Bancario. Tercera Edición revizada y actualizada por Rafael de Pina Vara. Editorial Porrúa, S.A. México. 1968.
- 18.- RUIZ PEREZ, TOMAS. Algunas Anotaciones sobre el Fundamento Constitucional de Derecho de la Nacionalización Bancaria. Revista - de la Facultad de Derecho. UNAM. Año III. Número 14. Septiembre 1982 - Enero 1983. Toluca. México.
- 19.- SAYERS, R.S. La Banca Moderna. Quinta Edición. Traducción de Daniel Cosío Villegas. Fondo de Cultura Económica. México. - 1966.
- 20.- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Tomos I y II. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México. 1979.
- 21.- TURRENT DIAZ, EDUARDO. Historia del Banco de México. Volúmen I. Primera Edición. México. 1982.
- 22.- VILLEGAS BESAVILBAZO, BENJAMIN. Derecho Administrativo. Tomo - III. Editorial Argentina, Buenos Aires Tipográfico. 1951.

DISPOSICIONES LEGALES CONSULTADAS

- 1.- Código de Comercio.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.- Legislación Bancaria. Publicación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Crédito. Tomos I, II, III y IV. México. 1957.
- 4.- Ley de Expropiación.
- 5.- Ley Federal del Trabajo.
- 6.- Ley General de Bienes Nacionales.
- 7.- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
- 8.- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
- 9.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
- 10.- Ley de Títulos y Operaciones de Crédito.