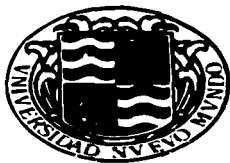


87²⁰8509

UNIVERSIDAD NUEVO MUNDO

ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL CAMPO DEL DERECHO EN LAS OPERACIONES BANCARIAS

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN DERECHO

P R E S E N T A :

HILDA CRISTINA RODRÍGUEZ ARIAS

Directora de tesis: Licenciada Liliana Orozco

MEXICO.

2003.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PAGINACIÓN DISCONTINUA

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

NOMBRE: Hilda Cristina
Rodríguez Arias
FECHA: 19-NOV-93
FIRMA: [Firma]

A mis padres,
A mi hermano,
Con profundo agradecimiento.
A mi hermana,
Con cariño.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

EL CAMPO DEL DERECHO EN LAS OPERACIONES BANCARIAS
CAPITULADO

I	ANTECEDENTES DE LA BANCA EN MÉXICO.....	Pág. 1
1.1.	Orígenes de la Actividad Bancaria en la Nueva España.....	Pág. 1
1.2.	La Banca Independiente.....	Pág. 5
1.3.	El Comienzo de la Especialización Bancaria no Estructurada en un Sistema.....	Pág. 8
1.3.1.	Régimen Aplicable hasta 1897.....	Pág. 13
1.4.	Consolidación del Primer Sistema Bancario Mexicano (1897-1917)....	Pág. 13
1.4.1.	Creación del Banco Central Mexicano.....	Pág. 14
1.4.2.	La Reforma del 1908.....	Pág. 15
1.4.3.	El Colapso del Primer Sistema Bancario Mexicano.....	Pág. 15
1.5.	El Segundo Sistema Bancario Mexicano.....	Pág. 16
1.5.1.	Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924.....	Pág. 16
1.5.2.	Fundación de la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, S.A.....	Pág. 17
1.5.3.	Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.....	Pág. 18
1.5.4.	La Ley General de Instituciones de Crédito de 1932.....	Pág. 18
1.5.5.	La Ley General Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (1941).....	Pág. 19
1.5.6.	De la Banca Especializada a la Banca Múltiple.....	Pág. 20

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

II	CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA DE 1982.....	Pág. 24
2.1.	Nacionalización Bancaria de 1982.....	Pág. 28
2.2.	Características de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la banca y crédito de 1982.....	Pág. 45
2.3.	Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.....	Pág. 48
2.4.	Integración del Sistema Bancario en 1985.....	Pág. 54
III	LA REPRIVATIZACIÓN DE LOS BANCOS.....	Pág. 59
3.1.	El Campo del Derecho en las Operaciones Bancarias.....	Pág. 67
3.2.	Código de Comercio, Ley Sustantiva Supletoria.....	Pág. 70
3.3.	Leyes Supletorias en Materia Mercantil.....	Pág. 70
3.4.	Supletoriedad de la Ley.....	Pág. 70
3.4.1.	De la Supletoriedad de la Ley de Instituciones de Crédito.....	Pág. 73
3.5.	La Acción Mercantil (Defensa Legal de los Deudores).....	Pág. 75
3.6.	Naturaleza Jurídica de las Acciones de los Bancos.....	Pág. 78
3.7.	El Servicio de Banca y Crédito.....	Pág. 79
3.7.1.	Pasivo Directo u Operaciones Pasivas.....	Pág. 81
	CONCLUSIÓN.....	Pág. 97

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

IV	BANCO DE MÉXICO.....	Pág. 98
4.1.	Antecedentes	Pág. 98
4.2.	Fundación del Banco de México.....	Pág. 99
4.3.	Inicio del Banco Central.....	Pág. 99
4.4.	La Recesión del 29 y Subsecuentes.....	Pág. 100
4.5.	La Crisis Platista.....	Pág. 100
4.6.	Segunda Guerra Mundial.....	Pág. 101
4.7.	Respaldo al Desarrollo en la Postguerra.....	Pág. 102
4.8.	El Desarrollo Estabilizador y sus Artifices.....	Pág. 102
4.9.	Aportaciones del Banco de México al Desarrollo.....	Pág. 103
4.10.	A la Búsqueda de la Estabilidad.....	Pág. 104
4.11.	Autonomía.....	Pág. 105
4.12.	Dique Contra Inflaciones.....	Pág. 106
	Conclusión.....	Pág. 106
	BIBLIOGRAFÍA	Pág. 108

TEMAS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

I ANTECEDENTES DE LA BANCA EN MÉXICO.

1.1. ORIGENES DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN LA NUEVA ESPAÑA.

Al ser la Nueva España una colonia española algunas leyes españolas fueron implantadas, en varias ocasiones, sin cambios substanciales. En gran medida la mayoría de tales ordenamientos tendieron a regular el crédito y sobre todo a impedir la usura, que pese a las prohibiciones legales, era ampliamente practicada en España y en la Nueva España.

"Antes de la Independencia de México no existían instituciones bancarias, como tampoco existían en España, ni en la mayor parte de los países europeos".

La historia del comercio mexicano durante el período colonial, es la historia del comercio español con todas sus posesiones exteriores y la eterna lucha de sus gobernantes para obtener crédito.

Se puede afirmar, que el destino de la colonia fue siempre el beneficio de la Metrópoli (España). Opina Manuel Sánchez Cuen que España consideró siempre a las colonias de América como fuentes de riqueza para beneficio de la Metrópoli.

Los tribunales encargados de administrar justicia en las transacciones mercantiles, eran los "Consulados de Comercio" y se componían de un Prior con funciones de presidente, Cónsules (eran los jueces que acompañaban al prior) y Diputados o Consularios. El primer Consulado, en 1592, asignándosele fondos especiales que se tomaban de los impuestos con que el comercio estaba gravado.

Los Consulados de Comercio eran tribunales mercantiles cuya función primordial era administrar la justicia y sólo en ocasiones recibían tales depósitos y préstamos para emplearlos en negociaciones y prestarlos a su vez.

Como ha sucedido a través de la historia, la política comercial de la Corona Española basada en el monopolio y en leyes restrictivas y proteccionistas, no impulsó el progreso comercial ni crediticio de la Metrópoli (España) y mucho menos de la Nueva España.

En general, las normas sobre el crédito expedidas para España debieron extender su vigencia a las colonias de América. Entre las disposiciones especiales

¹ - Sánchez Cuen Manuel, *El Crédito a Largo Plazo en México*, México, 1958, pág. 24.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

emitidas para las mismas, se encuentra la Ley LVIII, Título XLVI, Libro VIII de la Recopilación de Leyes de Indias que ordena "que ningún mercader, que tenga tienda pública puede usar oficio de banco público, aunque afiance, y si le usare, ordenamos al Consulado que le cierre la tienda...".

La razón de la falta de bancos estriba entre otras cosas en la reglamentación monopolística del comercio y el poco impulso que había hacia las actividades industriales, a excepción de la minería, lo cual impedía la creación de concentraciones dinerarias de importancia, así como tampoco hubo un fomento real al ahorro. Es decir, se impedía la acumulación del dinero y la consiguiente posibilidad de invertirlo lucrativamente, por ello el crédito de carácter productivo no pudo florecer en la Nueva España².

Era el clero y las diversas corporaciones eclesiásticas quienes otorgaban crédito de modo principal con garantía de fincas rústicas o urbanas. En 1788 el Consulado de México se quejaba de que en el "Reino" la mayor parte de las fincas rústicas, se hallaban hipotecadas o gravadas por sumas que casi equivalían a su valor total. El hecho cierto era que había siempre gran abundancia de dinero perteneciente a las instituciones religiosas para imponerlo a rédito. El Clero podía exigir el pago de intereses debido a que el Santo Concilio Mexicano, celebrado en 1585. Permitía a la Iglesia "poner los fondos en depósitos de persona idónea (el Clero) para su conveniente aplicación".

Fue tal la importancia de los créditos concedidos por los diversos fondos de carácter religioso que en 1804 Carlos IV expidió la Real Cédula del 26 de Diciembre de ese mismo año, mediante la cual ordenaba la enajenación de las fincas del clero y la redención de los capitales impuestos y que se encontraban vencidos, para integrar con estos fondos la Caja de Consolidación de Vales Reales a fin de remitir a España las cantidades obtenidas. La Real Cédula no llegó a tener una completa ejecución y el 8 de Octubre de 1808 se resolvió la cesación de aquella Real Cédula

La Fundación del Banco de Avío de Minas, las Ordenanzas de Minas y las Ordenanzas de Bilbao.

A consecuencia de la franca postración de la minería, Carlos III por real orden dada en Aranjuez el 22 de Mayo de 1783, mandó expedir para la dirección, régimen, gobierno y particular beneficio del cuerpo de minería, las Ordenanzas de Minas.

En el título XVI de las Ordenanzas en comento, figura la Reglamentación del Banco de Avío de Minas. Según Martínez Sabral³ este Banco fue "la primera

² - Lobato López Ernesto, *El Crédito en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945. Pág. 51.

³ - Sánchez Cuen Manuel, Op. cit. pág. 51.

⁴ - Lobato López Ernesto, *El Crédito en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945. Pág. 81.

TRAS CON
FALLA DE ORIGEN

institución formal de crédito de que tenemos noticias". Con respecto a la administración del Banco, estaba al frente de la Institución un factor que dependía del Real Tribunal de Minas y que tenía a su disposición "los efectos y mercaderías de los avíos de minas y la parte del caudal necesaria para su corriente giro y movimiento", si bien "la masa gruesa de los caudales", quedaba en poder del Tribunal.

A fin de evitar un monopolio crediticio, las Ordenanzas establecieron que el Tribunal debería actuar "sin pretender que el Banco de Minería tenga privilegio alguno en perjuicio de otros Bancos o Aviadores particulares".

Las operaciones principales que llevaba a cabo eran el préstamo refaccionario, la admisión de capitales a rédito y la atención de las cuentas del Tribunal.

En general, el Tribunal de Minería, conocía de asuntos judiciales y económicos de su ramo con las limitaciones establecidas en una y otra materia por las ordenanzas.

Las Ordenanzas del Consulado de Bilbao:

Las Ordenanzas de Bilbao no contienen disposiciones específicas relativas a los bancos, sin embargo, son el primer Código Mercantil que ha existido en México. Este ordenamiento rigió las transacciones mercantiles en México hasta 1884 salvo algunas interrupciones.

Se comenzaron a usar en la Colonia poco tiempo después de la Real Cédula de Confirmación el 2 Diciembre de 1737, aunque de manera supletoria de las Leyes de Indias; no fue sino hasta 1792 que el virrey mandó que se observasen en toda la Nueva España.

El Banco de San Carlos y el Nacional Monte de Piedad.

El Banco de San Carlos.

El Banco de San Carlos fue el primer banco de emisión fundado en España, esta institución debió establecer una agencia en la Nueva España, según se indicaba en la ley que le dio origen, sin embargo tal agencia nunca se estableció en la Colonia.

Entre algunos de los objetivos de Banco, se encuentran:

- Formar con él una caja general de pagos y reducciones para satisfacer, anticipar y reducir a dinero efectivo todas las letras de cambio, Vales de Tesorería y Pagarés que voluntariamente se llevasen a él.

- Administrar o tomar a su cargo los asientos del Ejército y Marina dentro y fuera del Reino. El pago de todas las obligaciones del giro de los países extranjeros con la comisión del uno por ciento.
- El Banco no podrá por ningún motivo ni pretexto separarse de los tres objetos de su instituto no mezclarse en compra, venta, ni cualquier otra especulación de comercio.

La colonia no obtuvo beneficio alguno de esta institución; si no al contrario mediante las Cajas de comunidades, los agricultores indígenas debían suscribir acciones de un Banco en el que jamás participaron. Dichas Cajas de Comunidades, Indígenas eran establecimientos coloniales a las cuales los indios estaban obligados a efectuar una aportación anual; según comenta Abad y Queipo⁵ en la administración de estas Cajas se observa siempre un desorden punible, por lo cual las Cajas sirvieron para todo, menos para socorrer a los indios, quienes no recibían beneficio alguno de ellas.

El Banco de San Carlos quebró en 1829, a raíz de la solidaridad que mantenía con la Corona Española. En su lugar se creó otro banco llamado "Banco Español de San Fernando".

El Nacional Monte de Piedad:

Don Pedro Romero de Terreros, Primer Conde de Regla, fundó el Nacional Monte de Piedad con el objeto de socorrer a las clases más necesitadas y fue solemnemente inaugurado bajo el nombre de "Monte de Piedad de Animas" el 25 de febrero de 1775, con un capital de 300.000.00 pesos.

Se encargaba de su administración una Junta integrada por el Virrey y su fundador y realizaba fundamentalmente los siguientes tipos de operaciones⁶.

- a) Préstamos con garantía de prenda;
- b) Custodia de depósitos confidenciales;
- c) Admisión de secuestros o depósitos judiciales y los mandados por otras autoridades;
- d) Venta pública en Almoneda de las prendas no desempeñadas ni refrendadas.

En un principio el Monte de Piedad no cobró intereses por los préstamos que efectuaba, pero un año después de la muerte del Conde de Regla, la Junta de

⁵ - Lobato López Ernesto, Op. cit. pág. 64.

⁶ - Lobato López, Op. cita. pág. 86.

Gobierno consideró necesario, para no perder su capital, cobrar un interés anual del 6.25% sobre lo prestado.

El Monte de Piedad funcionó 46 años dentro de la Colonia.

Opina el maestro Raúl Cervantes Ahumada, que el Nacional Monte Piedad:

"Fue el primer banco que emitió billetes, los que tenían la redacción de recibos; pero eran, en realidad verdaderos billetes de banco".

1.2. LA BANCA EN MÉXICO INDEPENDIENTE.

LA CARENCIA DE ESPECIALIZACIÓN BANCARIA. (1821-1864).

El Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre.

En las primeras cinco décadas de vida nacional autónoma que tuvieron como nota dominante un estado afflictivo de las condiciones políticas y sociales, no hubo ambiente propicio para el surgimiento de instituciones organizadas por leyes bancarias especiales cuyo objeto primordial fuese conceder crédito.

Bajo el mandato de Don Anastasio Bustamante, quien designó Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores a Don Lucas Alamán se puso en práctica la idea de crear el primer instrumento crediticio que haya existido en nuestra vida independiente para el fomento de la industria: **El Banco de Avío.**

Una vez que el Congreso se hubo reunido en período especial, en el verano de 1830, se encontró ante un proyecto del ejecutivo que pedía la creación de un banco de fomento de la industria nacional. La institución propuesta que se llamaría Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional.

La facultad de impartir ayuda financiera a ciertas empresas seleccionadas, daba al gobierno un instrumento para influir en el ritmo y dirección del desarrollo económico.

En febrero de 1835 bajo el nombre de "Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección del Banco de Avío" fue publicado un extenso documento que describía pormenorizadamente los puestos y deberes de cada empleado, desde el Presidente de la Junta hasta el bodeguero. Quizá lo más importante del Reglamento era que establecía las condiciones en que deberían hacerse los préstamos y exponía los procedimientos que la Junta había de seguir.

Una de las causas primordiales que contribuyó a que el Banco no pudiese llevar a cabo los objetivos planteados en su Ley de 1830 estriba en el hecho de que el orden público fue quebrantado en múltiples ocasiones durante la existencia de la Institución.

Debido a la pérdida de capital por la inestabilidad social, fue cuestión de tiempo que la institución quedara abolida. El 23 de Septiembre de 1842, el general Santa Ana expidió el decreto de disolución⁷.

Así terminó, doce años después de su iniciación, el primer esfuerzo de un gobierno mexicano para fomentar la industria con fondos públicos.

Es necesario reconocer que varias fábricas que después llegaron a tener gran importancia, tuvieron su origen en la gestión realizada por el Banco de Avío.

El Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre.

La moneda de cobre circulaba en grandes cantidades falsificada, lo cual ocasionaba serios perjuicios en las transacciones y operaciones de pago.

Para reemplazar dicha moneda y que los poseedores pudieran ser indemnizados se expidieron las "Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre: Se manda cesar la acuñación de ella y otras prevenciones sobre moneda que no sea de oro o plata", de 17 de Enero de 1837.

Toda serie de medidas fueron desprestigiando al Banco de Amortización, hasta que éste llegó a la ruina y entonces se hizo necesario su liquidación. Santa Ana expidió el decreto de extinción del 6 de Diciembre de 1841.

El Régimen Aplicable hasta 1864.

El Régimen prevaleciente de 1821 a 1864, se caracteriza principalmente por la carencia de especialización bancaria. El Banco de Avío y El Banco Nacional de Amortización no pueden ser considerados como bancos en el sentido estricto de la palabra. No hubo en este periodo de la historia de nuestro país instituciones cuya misión específica y fundamental fuese prestar el servicio de banca y crédito. Además no existía regulación especial para los bancos, por lo cual el tratamiento que daba la legislación a las casas que prestaban dicho servicio, era el mismo que se aplicaba a cualquier establecimiento comercial.

Las casas prestamistas llegaron a crear un antecedente remoto del billete de banco, los llamados "vales mercantiles", emitidos por individuos o empresas que gozaban de la confianza del público. En esos documentos se hacía constar la

⁷ - Potash Robert, *El Banco de Avío en México*, Fondo de Cultura Económica, 1950. Pág. 176.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

existencia de fondos determinados en poder del comerciante emisor, y llegaron a tener cierta circulación.

Debido a la carencia de especialización bancaria, al iniciar México su vida independiente los Bancos continuaron rigiéndose por las Ordenanzas de Bilbao. En dichas ordenanzas se establecía que para dedicarse al comercio era necesario:

- a) Ostentarse públicamente como comerciante;
- b) Concesión del Estado;
- c) Varias personas obligadas "in solidum".

Las mujeres estaban excluidas de estas actividades.

Todavía durante el gobierno de Santa Ana, Teodosio Lares fue nombrado ministro propietario de la Suprema Corte de Justicia (el 12 de Junio de 1853), de Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y como tal llevó a cabo la elaboración del Código de Comercio de 1854. El Código Lares, nombre con el que conoce a este Ordenamiento es el primer Código de Comercio Mexicano, contiene más de mil artículos y establece las medidas para regular y fomentar el comercio en México.

El Código Lares, no distingue entre bancos y otros comercios, por lo que las disposiciones aplicables a unos y otros son las mismas. Este Ordenamiento sustituye al Consulado de Comercio por el Tribunal Mercantil.

Fundación del Banco de Londres.

Durante los primeros cuarenta años, posteriores a la Independencia, se adoptaron algunas medidas que demuestran la preocupación de los gobiernos comprendidos entre 1821 y 1864 por facilitar y organizar las operaciones de crédito; algunos de estos proyectos se tradujeron en la creación de instituciones, como el Banco de Avío y el Banco de Amortización de Moneda de Cobre. Otros, como por ejemplo, el Banco Nacional de Crédito Público o un nuevo Banco de Avío, no pudieron cristalizar en la fundación concreta de instituciones de este género.

Durante el Imperio de Maximiliano se derogaron las Ordenanzas de Bilbao, y se declaró vigente el Código de Comercio Lares de Mayo de 1854, el cual había sido desconocido por los liberales cuando Santa Ana fue derrotado. De conformidad con el artículo 253 del Código Lares, Guillermo Newbold obtuvo el 22 de Junio de 1864 la inscripción y matrícula de una sucursal de la sociedad inglesa denominada "London Bank of Mexico and South America Limited".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

protocolizándose la escritura y estatutos el 2 de mayo de 1865 ante el Notario Ignacio Cosío⁸.

El mayor mérito del Banco de Londres, México y Sudamérica consistió en familiarizar al público mexicano con el uso del billete de banco. El mismo operó con prudencia, probidad y acierto, cumpliendo puntualmente sus obligaciones, retrayéndose de los negocios arriesgados. El billete de Banco que se introdujo poco a poco en la circulación; y aunque tuvo que hacer frente a varias crisis, por rumores alarmantes sobre la solidez de la Institución, esta salió siempre airosa.

El crédito del establecimiento fue creciendo, aunque jamás se publicaran en México sus balances, ni se sabía cuál era su existencia en numerario ni su circulación en billetes⁹.

1.3. EL COMIENZO DE LA ESPECIALIZACIÓN BANCARIA NO ESTRUCTURADA EN UN SISTEMA (1864-1897).

El Surgimiento de los Primeros Bancos Mexicanos:

Con la victoria de Juárez sobre el Imperio de Maximiliano en el año de 1867, se inicia en México el período que los historiadores llaman la República Restaurada.

El Banco de Londres y México no sufrió alteración alguna con el advenimiento de la República Restaurada y continuó prestando sus servicios normalmente.

La situación fue cambiando gradualmente gracias a la estabilidad política y la seguridad personal.

En rigor, a mas de avanzarse de modo notable en el proceso de pasar del mercado local aislado al regional, y de éste al nacional, también se hicieron progresos patentes en sentido de incorporar a México en el mercado Mundial.

Los capitales en giro, comerciales e industriales algunos de ellos hechos por mexicanos y otros por extranjeros residentes en el país principalmente franceses y españoles reclamaban servicios bancarios para el manejo de sus caudales y el fomento de sus giros. Algunos empresarios residentes en México trataban de interesar a los inversionistas de sus países de procedencia para iniciar esa nueva actividad.

⁸ - Pallares Jacinto, **Derecho Mercantil Mexicano**, México 1891, Pág. 342.

⁹ - Macedo Pablo, **La Evolución Mercantil, Comunicaciones, Obras Públicas y la Hacienda Pública**, México, 1905, pág. 142.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dentro de semejante marco, se gestó entre 1881 y 1884 una política que condujo al gobierno a apoyar a los capitalistas locales y a los inversionistas extranjeros interesados, otorgándoles concesiones y estímulos especiales para que establecieran un gran banco privado de emisión, depósito y descuento, capaz de servir al mismo tiempo como instrumento de la política hacendaria del Estado. El primer paso en firme se dio después de prolongadas negociaciones que se realizaron en México y en París, para fundar el Banco Nacional Mexicano.

El Banco Nacional Mexicano:

El 16 de Agosto de 1881, el señor Noetzlin, en representación del Banco Franco-Egipcio, celebró contrato-concesión con el gobierno mexicano representado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, señor Francisco de Landero y Coss, para fundar un "Banco Nacional Mexicano". Esta concesión fue aprobada por el Congreso de la unión según decreto promulgado por Presidente Manuel González el 16 de Noviembre de 1881.

Como puntos sobresalientes de dicha concesión podemos mencionar los siguientes:

- a) El capital social del Banco Nacional Mexicano sería de seis a veinte millones de pesos, de los cuales se concedía al capital mexicano una representación del 20%. El Banco quedaba facultado para establecer agencias y sucursales en los más importantes centros mercantiles del país.
- b) Por cada millón de pesos de capital o depósitos, el Banco tendría derecho a emitir tres millones pesos en billetes de curso voluntario para el público y el Gobierno quedaba obligado durante el tiempo de la concesión "a no recibir en sus oficinas federales los billetes de ningún otro establecimiento de crédito, a excepción hecha de los billetes del Nacional Monte de Piedad.
- c) El Gobierno se serviría de las sucursales y agencias del Banco para sus servicios con un 0.25% de comisión. Sería preferido el Banco Nacional a "abrir al Gobierno Federal una cuenta corriente estilo comercio, para hacer a éste anticipos, al fin del año fiscal, de 4 millones de pesos: el interés de la cuenta será mutuo y no podrá nunca exceder de 6% ni bajar de 4% anual.
- d) La concesión tendría una vigencia de 30 años y tendría derecho a exportar monedas de oro o plata, libre de impuestos existente o por crear, por las cantidades correspondientes al interés o dividendo de sus acciones.

El contrato-concesión en comento, señaló además el comienzo de la intervención del Gobierno para regular los bancos y creó circunstancias de

"jura" y de "facto" que tuvieron una influencia decisiva en la estructuración del primer sistema bancario mexicano.

El Banco Mercantil Agrícola Mexicano:

Varias importantes firmas del país opinaron que había predominado cierto exclusivismo ¹⁰, por lo que los españoles radicados en México, ¹¹ solicitaron ante el Gobierno federal la concesión para establecer un banco.

La concesión-contrato otorgada al señor Eduardo L'Enfer fue otorgada, poco tiempo después a los señores Codés y García y así el Banco Mercantil abrió sus puertas al público el 21 de Marzo de 1882. El capital social de esta institución se fijó en tres millones de pesos. Dado que la emisión de billetes no estaba aún regulada, se fijaron la facultad de emitir billetes por el triple del monto de los valores en cartera.

El Banco Hipotecario Mexicano:

El 24 de Abril de 1882 se otorgó a los señores Eduardo Garay y Francisco de P. Tavera un contrato-concesión para fundar este Banco, convirtiéndose así en la primera institución de este tipo autorizado en la República.¹²

Se le otorgó el privilegio de que el Gobierno no concedería durante veinte años el establecimiento de otro banco hipotecario alguno, "siempre que el Banco Hipotecario Mexicano satisficiera las necesidades de las operaciones de su institución".

El activo hipotecario del Banco comenzó a inspirar poca confianza y esta circunstancia influyó negativamente en la cotización de sus bonos.

Poco tiempo después, inversionistas norteamericanos se apoderaron de la concesión-contrato otorgado al Banco Hipotecario Mexicano, lo cual produjo un alza considerable en las acciones de la institución. La concesión fue modificada en el sentido de quedar autorizado el establecimiento para practicar todas las operaciones de cambios, giros y descuento propias de un banco mercantil, y entre ellas la de recibir depósitos por los cuales podría emitir y poner en circulación certificados pagaderos al portador y a la vista, en oro o en plata en la República o en el extranjero.

¹⁰ - Lobato López Ernesto, Op. cit. p. 169.

¹¹ - Pallares Jacinto, Op. cit. p. 344.

¹² - Sánchez Cuen Manuel, Op. cit. p. 122.

El Banco de Empleados:

El 12 de Junio de 1883 el señor Francisco P. Suárez obtuvo la concesión del Gobierno Federal representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer un Banco de Empleados, cuyo capital sería suscrito entre los empleados públicos y que tendría por objeto social, el hacer préstamos a dichos empleados y emitir billetes.

La Institución tuvo que sufrir quebrantos económicos de gran magnitud.

El Nacional Monte de Piedad, a fin de resolver el problema de circulación de dinero, expidió certificados impresos, reembolsables a la vista y al portador, o sea verdaderos billetes de banco que podría emitir hasta por el importe total de sus fondos. Este acuerdo fue sancionado por el Presidente de la República el 11 de Septiembre de 1879, disponiendo la expedición de un reglamento que sirvió de base para que el 16 de noviembre de 1881 se otorgaran al Monte de Piedad facultades para funcionar como banco de circulación y descuento.

No pudiendo reembolsar su papel y viéndose obligado a suspender sus pagos con grave perjuicio de millares de personas, el 29 de Octubre de 1889, la facultad de emisión que tenía el Monte Pío, fue cedida al señor Alejandro Gessler, para efectos de establecer un banco de emisión, depósito y descuento, llevando el nombre de Banco de Fomento. Sin embargo no habiendo cumplido el concesionario con las estipulaciones del contrato, incurrió en la multa de 200 mil pesos, cantidad que ya se encontraba en depósito y la cual se aplicó al Monte de Piedad.

Bancos de Chihuahua:

Banco de Santa Eulalia:

El 25 de Noviembre de 1875, un ciudadano norteamericano, Don Francisco Macmanus, fue autorizado para fundar el Banco de Santa Eulalia con facultad de emitir, por sumas determinadas billetes reembolsables en pesos fuertes con 8% de descuento o a la par.

Banco Mexicano:

Establecido en Chihuahua el 8 de Marzo de 1878, mediante concesión otorgada a los señores Maceyra Asúnsola y Terrazas. Este decreto fue modificado para que el Banco Mexicano pudiera fusionarse pocos años después con el Banco Minero de Chihuahua.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Banco Minero de Chihuahua:

El 31 de Julio de 1882, se concedió al señor Inocencio Ochoa, facultad para establecer un Banco de emisión. Este decreto y otros posteriores fueron reformados por la concesión-contrato celebrado con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Federal, aprobada el 22 de mayo de 1888¹³.

La Reforma Constitucional de 1883.

El primer paso en firme para lograr una legislación bancaria especializada fue una reforma a la Constitución de 1857.

Este ordenamiento jurídico sufrió diversas reformas desde su promulgación.

El Código de Comercio de 1884:

En 1884 el público acudió a los bancos pidiendo el reembolso de los billetes emitidos lo que hizo la crisis en el Monte de Piedad.

Como resultado de esta crisis el Gobierno, urgido de auxilios financieros, presionó para la fusión de dos de los bancos más importantes del país, o sea el Nacional y el Mercantil, para que unidos, con menores dificultades que antes, pudieran ampliar el crédito que había concedido al Gobierno y arreglar con relativa facilidad los negocios que tenía pendientes con la Hacienda Pública.

Esta fue la primera fusión en la historia bancaria del país. Se negoció un nuevo contrato-concesión que asegurara al naciente banco las ventajas antes otorgadas al Nacional Mexicano, el cual tendría sede en la Capital y derecho a establecer libremente sucursales en toda la República, llamándose así Banco Nacional de México.

El Banco Nacional quedaba obligado a abrirle a la Tesorería General de la Federal una cuenta corriente cuyo movimiento anual podía ascender a 8 millones de pesos, con interés anual del 6%. El gobierno podía cubrir sus saldos con valores equivalentes, y consignar en garantía.

Las disposiciones del Nuevo Código de Comercio, por lo que se refiere a los bancos, se ocupan principalmente de señalar las condiciones a que debería sujetarse, el funcionamiento de las instituciones ya establecidas o por establecerse en el país.

¹³ - Pallares Jacinto, Op. cit. p. 572.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1.3.1. RÉGIMEN APLICABLE HASTA 1897.

El Código de Comercio de 1889:

Una nueva concesión venía a consolidar jurídicamente al Banco de Londres como banco mexicano de emisión.

Mediante el Código de 1889 se derogaban el Código de Comercio de 1884, " y las leyes mercantiles preexistentes y relativas a las materias que en este Código se tratan".

Como consecuencia a las nuevas condiciones, se despertó el interés y entusiasmo por el establecimiento de instituciones de crédito. Se crearon así otros cinco bancos de emisión, formando un total de nueve, los cuales fueron: Los tres de Chihuahua, el de Londres, el Nacional, el Mercantil el Yucateco, el de Zacatecas y el de Durango.

1.4. CONSOLIDACIÓN DEL PRIMER SISTEMA BANCARIO MEXICANO (1897-1917).

La Especialización Bancaria en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

Una vez alcanzados los tres objetivos de la política hacendaria del Gobierno de esa época (Deuda pública, Estabilización del Presupuesto y Reforma Fiscal consistente en la supresión de las alcabalas), el ministro de Hacienda, Don José Ives Limantour, pudo presentar al Congreso de la Unión, el 20 de Abril de 1896 una iniciativa de ley solicitando autorización para que el Ejecutivo pudiera expedir una Ley General de Instituciones de Crédito.

En los primeros meses de 1896 se llegó a un arreglo, estructurado en diversos convenios que fueron firmados, previas las autorizaciones concedidas por el Congreso al Ejecutivo y por la Asamblea general de Accionistas del Banco Nacional a su Consejo de Administración.

El 3 de Junio de 1896 se promulgó un decreto "autorizando al Ejecutivo para expedir una Ley General sobre Instituciones de Crédito", y ese mismo día José Ives Limantour encomendó el estudio del proyecto relativo a una Comisión compuesta de banqueros y prestigiados abogados. Dicho proyecto fue el sustento principal de la "Ley General de Instituciones de Crédito", que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de Marzo de 1897.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Esta ley constituye el primer cuerpo jurídico especializado en materia bancaria, señalando el punto donde se inicia la consolidación del primer sistema bancario mexicano y el principio de la banca especializada, diferenciándose del sistema de banca pública. En la banca especializada existen varios tipos de instituciones de crédito que se distinguen entre sí en cuanto a que sus operaciones activas y pasivas, por regla general, quedan circunscritas a un solo mercado financiero: buscando establecer una correlación de plazo entre dichas operaciones activas y pasivas. El sistema de banca especializada de la primera ley bancaria mexicana muestra una acusada influencia del régimen legal bancario inglés.

De conformidad con el ordenamiento jurídico de 1887, sólo podían establecerse instituciones de crédito mediante concesión del Ejecutivo Federal. No se darían dichas concesiones sin previo depósito, en bonos de la Deuda Pública, del 20% de la suma efectiva que había de existir en caja al dar principio las operaciones del banco.

El ordenamiento jurídico de referencia clásica las instituciones de crédito en:

- A) Bancos Emisores.
- B) Bancos Hipotecarios.
- C) Bancos Refaccionarios.

Ninguna institución quedaría autorizada para emitir más títulos de crédito que aquellos correspondientes a su carácter exclusivo de banco emisor, de banco hipotecario o de banco refaccionario excluyéndose al respecto las facultades de cada una de esas categorías con relación a las dos restantes.

Para no dejar a un lado a los sectores agrícola, industrial y minero, se crearon los bancos Refaccionarios, siendo por ejemplo si el hacendado no debía solicitar fondos al banco de emisión, pues el plazo al ser excesivamente corto lo imposibilitaba a cubrir la deuda con las ganancias de los frutos de la finca y, los créditos hipotecarios implicaban gravar la finca por largo tiempo y cantidad elevada, dificultando la obtención de nuevos préstamos en caso de mayor urgencia.

1.4.1. CREACIÓN DEL BANCO CENTRAL MEXICANO.

Los bancos de los Estados convinieron la creación de un banco corresponsal en la Ciudad de México, así en 1898 el Banco Central Mexicano, llevaría a cabo el cambio a la par, en efectivo, de los billetes de todos los bancos de los Estados, los que no sólo mantuvieron relaciones comerciales con el establecimiento, sino que incluso llevaron a cabo una especie de asociación con él.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se reunió la primera asamblea de banqueros en la Capital, del 3 al 4 de Marzo de 1904. En esta Asamblea se acordó hacer convertibles a la par en toda la República los billetes de los distintos bancos locales, para lo cual éstos se comprometieron a canjear por numerario cuantos les presentara la clientela, independientemente de cuál de ellos los hubiera emitido.

1.4.2. LA REFORMA DE 1908.

Existía una enorme desproporción entre los distintos tipos de instituciones de crédito. De treinta y tres bancos Porfiristas que existían en México en 1908, sólo dos eran hipotecarios y cuatro refaccionarios.

La reforma de 1908 tenía como objetivos: devolver a los establecimientos de crédito un supuesto carácter de bancos mercantiles, buscar el saneamiento de la cartera bancaria, promover una máxima y pronta liquidez para descongelar las carteras de las instituciones y aumentar la vigilancia sobre los bancos.

Para lograr estos propósitos, en primer lugar, se prohibía a los bancos de emisión llevar a cabo operaciones sin garantía prendaria, con personas o sociedades no domiciliadas en la residencia del banco.

1.4.3. EL COLAPSO DEL PRIMER SISTEMA BANCARIO MEXICANO.

A partir de la fecha en que el general Porfirio Díaz abandonó el poder en Mayo de 1911 y hasta la caída del gobierno legítimo del Presidente Francisco I. Madero, en virtud de la usurpación del poder por Victoriano Huerta, en Febrero de 1913, el sistema bancario mexicano se mantuvo en condiciones similares a las de los años precedentes. En 1913 la nación sufrió graves problemas de orden sociológico, político y económico.

Las instituciones bancarias, en cualquier momento podrían declararse en quiebra o verse ocupadas por cualquiera de los grupos armados de la Revolución.

Huerta buscó allegarse recursos financieros contratando 2: préstamos, uno interno, y el otro con el extranjero.

Huerta huye de la capital, en el año de 1914, dejando al sistema bancario, que se había gestado durante el Porfiriato, en declarada bancarota. Carranza intentaría, por tres años, liquidar lo que quedaba del sistema al tiempo que buscaría estructurar uno más acorde con su concepto de "realidad económica mexicana".

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El Régimen Constitucional de 1917:

A la llegada de Venustiano Carranza a la Capital del 20 de Agosto de 1914, hacia varios días que los bancos permanecían cerrados.

Carranza hizo una declaración el 24 de Septiembre de 1913 en el Salón de Cabildos de Hermosillo, Sonora, en el sentido de que la emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación, afirmando que al triunfo de la Revolución se establecería el Banco Único de Emisión.

Puede atribuirse al Presidente Venustiano Carranza la primera Nacionalización Bancaria en México, con la creación, el 22 de octubre de 1915, de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, ya que declaró la caducidad de las concesiones de la mayor parte de las instituciones bancarias existentes para esa fecha.

1.5. EL SEGUNDO SISTEMA BANCARIO MEXICANO (1924 - 1982).

En varias ocasiones, durante su campaña como candidato a la presidencia, Alvaro Obregón había prometido llevar acabo una política de acercamiento con los banqueros y reparar él la imagen mexicana en el exterior.

Producto de la influencia del Ingeniero Alberto J. Pani (antiguo ministro de Industria y Comercio), es el "Decreto que Reglamenta la Liquidación y Devolución de Bancos de Emisión" de 31 de Enero de 1921, mediante el cual se dispuso que los bancos que fueran declarados en liquidación, en virtud del decreto del 14 de Diciembre de 1916, recobrarían su personalidad jurídica y serían devueltos a sus representantes legítimos.

Dicha Ley clasifica los bancos incautados en tres categorías, a saber:

- a) Aquellos cuyo activo fuera superior al pasivo cuando menos en un 10%.
- b) Aquellos cuyo activo excediera al pasivo en una proporción menor al 10%.
- c) Aquellos cuyo activo no bastara a cubrir el pasivo.

1.5.1. LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1924.

Podría decirse que para 1923, los establecimientos de crédito se clasificaban en tres grandes grupos¹⁴.

¹⁴ - Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, Pág. 263.

- a) Los antiguos bancos de concesión federal que eran veinticinco bancos de emisión, tres hipotecarios y siete refaccionarios.
- b) Los bancos y establecimientos bancarios privados que no disfrutaban de concesión del Gobierno y que operaban sin sujetarse a una legislación especial, sino solamente a ciertas medidas de garantía y vigilancia expedidas esporádicamente por la Secretaría de Hacienda.
- c) Las sucursales de bancos extranjeros, que tampoco tenían concesión y, por lo demás, se encontraban en el mismo caso que los anteriores.

Resultado de la Primera Convención Bancaria fue la nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1924, la cual sigue en el fondo el sistema de la Ley de 1897. Dicha Ley regula además de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios; los bancos de depósito y los establecimientos y casas bancarias, adoptó el criterio de someter a la jurisdicción del Estado a:

- a) Las instituciones de crédito propiamente dichas.
- b) Los establecimientos bancarios que tenían por objeto llevar a cabo operaciones bancarias.
- c) Establecimientos que se asimilaban a los bancarios por practicar operaciones que colocaban títulos entre el público en general.

Las instituciones de crédito por la nueva Ley ya no fueron tres como antes sino siete, que son las siguientes:

- 1° - El Banco Único Emisión y la Comisión Monetaria.
- 2° - Los bancos hipotecarios.
- 3° - Los bancos refaccionarios.
- 4° - Los bancos agrícolas.
- 5° - Los bancos industriales.
- 6° - Los bancos de depósito y de descuento.
- 7° - Los bancos de fideicomiso.

1.5.2. FUNDACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y EL BANCO DE MÉXICO. S. A.

Se crea la Comisión Nacional Bancaria el 24 de Diciembre de 1924 para lograr que hubiese mayor eficacia en la vigilancia de las instituciones, con personal de conocimientos técnicos.

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

y una de cuyas ocupaciones principales es la de inspeccionar las operaciones que verifican las instituciones de crédito.

Entre las facultades y obligaciones de la Comisión estarían, principalmente, las siguientes:

- Vigilar por el exacto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes relativas a la organización y régimen de los bancos.
- Tener a su cargo un cuerpo de inspectores.
- Determinar la manera como debían hacerse los balances.
- Publicar las estadísticas bancarias de la República.
- Vigilar las remesas de los bancos al exterior y:
- Proponer a la Secretaría de Hacienda los reglamentos que juzgue convenientes para el mayor desarrollo de las operaciones bancarias.

La fundación del Banco de México, S. A. se llevó a cabo el primero de Septiembre de 1925¹⁵.

1.5.3. LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS.

Con algunos cambios, los preceptos que ya se encontraban en la Ley de Banco de Fideicomiso de 30 de Junio de 1926, la cual fue abrogada por la Ley en comento.

Los establecimientos que incorporan a la definición institución de crédito son los bancos o Cajas de Ahorro, los Almacenes Generales de Depósito y la Compañías de Fianzas; en tanto que los Bancos Industriales y las Instituciones de Crédito Agrícola quedan comprendidos bajo el rubro de Bancos Refaccionarios.

La ley de 1926 enfatiza particularmente, la regulación de los bancos de fideicomiso. Sus preceptos son el antecedente inmediato de la regulación de tal figura en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

1.5.4. LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO DE 1932.

La promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito el 28 de Junio de 1932, durante la gestión del Presidente Pascual Ortiz Rubio, armonizó el

¹⁵ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1936, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, Pág. 215.

TEXTO CON
FALLA DE ORIGEN

régimen de operación de la banca especializada con la estructura del Banco de México. Muy pronto la Ley de 1932 sería complementada, por una Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito expedida el mismo año.

La nueva Ley regula las cámaras de compensación y los almacenes generales de depósito, catalogando a todas ellas, como instituciones auxiliares de crédito; asimismo marca lineamientos generales para las sucursales de instituciones de crédito del extranjero que operen en México, considerando que las citadas instituciones "no deben estar fuera del sistema bancario general, sino participar en él, y en sus contingencias y, en cuanto trabajen en México, hacer su colaboración eficaz en la vida económica del país"¹⁶.

1.5.5. LA LEY GENERAL INSTITUCIONES DE CRÉDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES (1941).

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Mayo de 1941, pese a haber sido expedida en medio de acerbas críticas, estaría destinada a ser la Ley Bancaria de más prolongada vigencia en nuestro país.

La nueva Ley desarrolla tres cuestiones fundamentales:

En primer lugar, traza el plan de las instituciones de crédito sobre la base de distinguir la banca de depósito, de las sociedades de inversión:

Se permite a las sociedades financieras, recibir restringidamente depósitos, servicios de caja y de tesorería.

Asimismo, se autoriza a las sociedades de capitalización para llevar a cabo un reducido número de operaciones a corto plazo.

Las concesiones debían referirse a los siguientes tipos de operaciones:

- a) El ejercicio de la banca de depósito.
- b) Las operaciones de depósitos de ahorro:
- c) Las operaciones financieras con emisión de bonos generales - los cuales constituyen una nueva figura jurídica- y bonos comerciales:
- d) Las operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias;

¹⁶ - Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932, Pág. 540.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

- e) Las operaciones de capitalización, y
- f) Las operaciones fiduciarias.

En ningún caso podrían otorgarse concesiones a una misma sociedad, para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se refieren, respectivamente las a, c, d, y e¹⁷.

En cuanto a la Comisión Nacional bancaria se introdujo la novedad de dar representación en la misma a integrantes de la banca.

Por último, el título relativo a la suspensión de pagos, quiebras y liquidación de las instituciones de crédito, no sufrió alteración alguna respecto de la Ley anterior.

1.5.6. DE LA BANCA ESPECIALIZADA A LA BANCA MÚLTIPLE:

Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares.

El Estatuto de 1941 sufrió un gran número de reformas a lo largo de su muy prolongada vigencia.

El 31 de Diciembre de 1947 se publicó una reforma cuyo propósito fue crear una regulación "técnica adecuada" para las operaciones bancarias de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

El 24 de Febrero de 1949 se publicaron reformas cuyos objetivos consistieron en:

- a) Instrumentar un mecanismo para capacitar al sistema bancario nacional para atender en forma eficaz y completa las necesidades de crédito, especialmente a plazos medio y largo;
- b) Facultar a los bancos de depósito para llevar a cabo crédito de habilitación o industriales. Con lo cual se da el primer paso para hacer más flexible el sistema de banca especializada y;
- c) Regular de una forma más realista y adecuada a las sociedades financieras.

¹⁷ - Artículo 2º. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Mayo de 1941.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Durante la década que va de 1950 a 1960 se buscó seguir fomentando el desarrollo económico de México, al mismo ritmo que se había logrado en década anterior.

En virtud de estas circunstancias, el 27 de Diciembre de 1954, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941, las orientaciones que se tuvieron en cuenta para proponer esas modificaciones, según se desprende de la Exposición de Motivos correspondiente fueron:

- a) Procurar que las actividades de la banca se encaucen más hacia los objetivos de la política económica del Gobierno de la República; incremento de las inversiones, fomento del financiamiento con recursos nacionales, desarrollo de la agricultura, de la industria y de los transportes, y atención del problema de la habitación popular.
- b) Lograr una mejor coordinación entre las diversas instituciones del sistema bancario, y en particular, entre los bancos nacionales y privados.
- c) Proteger los ahorros y procurar su canalización hacia las instituciones de crédito.
- d) Estimular el crédito a la producción y a la formación de capitales.
- e) Introducir nuevas técnicas bancarias.

Las reformas del 27 de Diciembre de 1954 contienen aspectos fundamentales relativos a la participación de la inversión extranjera en el capital de las instituciones de crédito. El Ejecutivo Federal expresó en el documento que el sector de las instituciones bancarias debía permanecer reservado para los inversionistas mexicanos en pro de una eficaz defensa de la autonomía de nuestro desarrollo económico.

La legislación, vigente hasta el 23 Diciembre de 1993, consideraba como causa específica de revocación de las concesiones bancarias, el hecho de que la mayoría de las acciones de las instituciones y organizaciones de crédito pasaran a poder de un gobierno extranjero, o si tratándose de una sociedad mexicana se establecieran relaciones evidentes de dependencia con entidades bancarias del exterior.

Durante el decenio que va de 1970 a 1980, destacan decretos, publicados respectivamente, el 29 de Diciembre de 1970, el 3 de Enero de 1974, el 2 de Enero de 1975 y el 27 de Diciembre de 1978.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los decretos presentan una lógica continuidad en la gradual consecución de objetivos comunes, los cuales eran:

- a) Fortalecer la configuración del ejercicio habitual de la banca y del crédito como un servicio público;
- b) Dotar a las autoridades financieras con nuevas facultades que les permitiesen una más eficiente y oportuna regulación del crédito.
- c) Impulsar la configuración de un estatuto que permitiese, en términos congruentes con el desarrollo del aparato financiero del país, la realización de operaciones bancarias internacionales.
- d) La modificación, a través de un proceso gradual, de la estructura del sistema bancario mexicano, pasando del régimen de banca especializada al de banca múltiple.

Dentro del amplio número de reformas y adiciones a la Ley, las de mayor importancia son:

Modificaciones de Estructura:

- a) La actividad bancaria como servicio público:

El Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares y la Ley Orgánica del Banco de México (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1970) indica que: "La intermediación habitual en los mercados financieros, mediante la obtención de recursos del público destinados a su colocación lucrativa, constituye una función del más alto interés público, para la que nuestra legislación exige concesión del Estado y cuyo ejercicio sin tal requisito, dada la peligrosidad social que ello representa, está penada por la Ley. Es por ello que el goce y ejercicio de las concesiones bancarias implican derechos y beneficios respectivos"¹⁸.

Las iniciativas de reformas a la Ley, de 1973 y 1974 afirman el criterio de que el ejercicio de la intermediación en el crédito es un servicio público concesionado por el Estado, buscando la idoneidad que deben tener los administradores y funcionarios de las instituciones que prestan el servicio bancario y la necesaria adecuación de los tipos de operaciones mediante las que se realiza el servicio.

¹⁸ Iniciativa del "Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones y la Ley Orgánica del Banco de México". **Legislación Bancaria**. Pág. 606.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Se adicionó el artículo respectivo a la revocación de las concesiones estableciéndose como causa de revocación de dichas concesiones, el hecho de que la institución no cumpliera con las funciones de banca y crédito para las que fue concesionada, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público¹⁹.

b) Transformación gradual del estatuto bancario para pasar de la Banca Especializada a la Banca Múltiple:

Dentro de la Iniciativa del "Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares y la Ley Orgánica del Banco de México" del año de 1970, dice:

"... En esa virtud se propone incorporar a la ley una disposición que reconozca la existencia de estos grupos (los llamados grupos o sistemas financieros), imponiéndoles, a cambio, la obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdidas de sus capitales pagados. Sólo cuando cumplan estas condiciones, las instituciones interesadas podrán ostentarse como grupo financiero, sea cual fuere el nombre que dieran a su asociación"²⁰.

Para realizar la transformación de la banca especializada en banca múltiple, se inició el reconocimiento de los grupos financieros. Es por esto que dentro de la iniciativa del decreto de reformas de 1974²¹ expresa lo siguiente:

"... Sin embargo, la dinámica de la realidad fue superando las fronteras establecidas en la Ley (Legislación Bancaria Mexicana de la decena los años 30) y, en el curso del tiempo, se fueron formando grupos financieros integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación vigente, con base en el criterio de banca especializada. Esta realidad se desarrolló en que el régimen legal bancario lo hubiera previsto y, en consecuencia, sin que se regulara adecuadamente. Resultó, por otra parte, en el surgimiento de grandes grupos financiero que adquirieron una situación competitiva que ha redundado en una concentración excesiva de recursos en un número reducido de grupos financieros, limitando el desarrollo de las instituciones bancarias aisladas de tamaño pequeño. Ello, a su vez, ha venido afectando la capacidad financiera de

¹⁹ Iniciativa del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970.

²⁰ Iniciativa del Decreto Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1973.

²¹ Iniciativa del Decreto que Reforma y Adiciona las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1974.

las instituciones que sólo gozan de concesión para operar en algunos de los ramos principales, reduciendo su participación relativa en la captación total de recursos”.

También se redujeron los tipos de instituciones de crédito. Consecuentemente, se eliminó la posibilidad de otorgar concesiones para la operación de bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar y se señalan las bases para la liquidación de las existentes.

Facultades:

Por lo que respecta a las facultades de las Autoridades Financieras las modificaciones expedidas en los años setenta:

- Establecieron un sistema de responsabilidades compartidas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México, procurando que cada uno, en la esfera de su competencia pudiera promover un desarrollo equilibrado del sistema bancario.
- Afinaron las facultades del Banco de México en materia de regulación general de moneda y del crédito.
- Establecieron un régimen más flexible sobre la capacidad de las instituciones de crédito para adquirir pasivos, facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México para regular esta materia con mayor amplitud.
- Ampliaron diversas facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en materia de valuación y contabilización de operaciones dándole mayor competencia para intervenir con el objeto de procurar una sanidad adecuada en las instituciones.

CAPÍTULO II

II CARACTERÍSTICAS DEL RÉGIMEN A PARTIR DE LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA DE 1982.

El sistema bancario mexicano estaba sujeto, hasta el 31 de Agosto de 1982, a las siguientes leyes:

- a) La Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941, con múltiples reformas y regularmente complementada con nuevas leyes, decretos y acuerdos administrativos.
- b) La Ley Orgánica del Banco de México, también de 1941 y también con un gran número de adiciones y reformas.
- c) Ley del Ahorro Nacional.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La vigilancia del sistema estaba a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la regulación de las instituciones de crédito, correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mientras que el Banco de México coordinaba e instrumentaba, de acuerdo con su Ley Orgánica la política monetaria y crediticia.

Se distinguían los siguientes tres tipos de instituciones:

- 1) Instituciones de crédito.
- 2) Instituciones Nacionales de Crédito.
- 3) Organismos Auxiliares de Crédito.
- 4) Banca Mixta.

La Banca Mixta no tenía fundamento legal. Estaba integrada por aquellas instituciones que originalmente habían sido creadas y organizadas como bancos privados, sin embargo por diversas razones y a través de distintos mecanismos, el Gobierno Federal había llegado a convertirse en accionista mayoritario de las mismas. Dichas instituciones se regían por la Ley General de Instituciones de Crédito de 1941, pero no estaban expresamente reguladas por ella.

Entre las instituciones de Banca Mixta están el Banco Internacional, S.A., Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A., Sociedad Mexicana de Crédito Industrial y Banco Mexicano.

Las instituciones de crédito eran sociedades anónimas a las cuales la Secretaría de Hacienda y Crédito Público concedía, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, discrecionalmente una concesión para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito.

A principios de 1982 existían las siguientes Instituciones Nacionales:

- Banco de México, S.A.:
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.:
- Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A.:
- Banco Nacional Portuario y Pesquero, S.A.:
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.:
- Banco Nacional Urbano, S.A.:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A.:
- Nacional Financiera, S.A.:
- Financiera Nacional Azucarera, S.A.:
- Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. y.

El Sistema de Bancos de Crédito Rural regionales, constituido por 12 instituciones que en estricto sentido no tenían ley orgánica propia, pero sí son Instituciones Nacionales de Crédito por disposición del artículo 26 de la Ley General de Crédito Rural.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaba facultada para otorgar los siguientes tipos de concesión:

Para operaciones:

- I. De Depósito;
- II. De Ahorro;
- III. Financieras;
- IV. Hipotecarias;
- V. De Capitalización;
- VI. Fiduciarias y
- VII. Múltiples.

Las concesiones eran intransmisibles. No podían otorgarse más de dos concesiones para una sola institución salvo que se integrasen de la siguiente manera:

La de ahorro y fiduciaria se podían integrar con cualesquiera de las de depósito, financieras, hipotecarias y de capitalización.

Los organismos auxiliares del crédito se clasificaban de la siguiente manera:

- Organizaciones auxiliares de crédito (privadas y nacionales).
- Uniones de crédito.
- Almacenes de Depósito.
- Instituciones de Fianzas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La mayor parte de la legislación bancaria era anacrónica no sólo por haberse expedido hacia más de cuarenta años sino porque, a pesar de las reformas o adiciones de que fue objeto, no tenía una regulación que las adecuara al proceso de desarrollo del país y que la hiciera congruente con la reforma administrativa que de manera permanente se llevaba a cabo en el sector público. Igualmente, los lineamientos de la política económica y administrativa que se tomaron en cuenta a su expedición, y en gran parte de las cuarenta y tres iniciativas de reformas adicionales que había tenido, no se refieren al tratamiento de servicio público concesionado y a la importante y creciente participación del Estado en las operaciones crediticias.

La legislación vigente resultaba también excesivamente complicada no sólo por su dispersión, sino también por heterogeneidad ya que, como resultado de diversas adiciones y modificaciones, contenía infinidad de disposiciones que no eran propias de ley sino de reglamento.

La ley expresa e implícitamente en cierta forma otorgaba la facultad reglamentaria de sus disposiciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por otro lado, en el artículo 152, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares de 1941, se decía que las infracciones a las disposiciones bancarias se castigaban por la Secretaría de Hacienda con multa, sin establecer ni mínimos ni máximos.

Las características de esta legislación orillaban a tratar cada caso como un caso especial, sujeto a la interpretación de las partes para llegar a una eventual negociación. Todo ello con muy poca seguridad jurídica. La legislación bancaria durante más de cuarenta años fue subjetiva, originando el casuismo y oficios y circulares que se aplicaban, modificaban y derogaban constantemente.

Los banqueros en general, se sentían satisfechos con la ley en su conjunto, independientemente de que promovían ante las autoridades reformas parciales a la ley, tal es el caso, por ejemplo, de su insistencia para que se legislara en materia de banca múltiple.

En el informe del Consejo Directivo de la Asociación de Banqueros de México, correspondiente a XLI Convención Bancaria se califica a las reformas legales del 1º de Enero de 1975 (la posibilidad de operación de la banca múltiple) como "la más importante y trascendental modificación a la legislación bancaria desde su promulgación". En los informes del consejo directivo, correspondientes a 1980, 1981 y 1982, no se hizo ningún planteamiento para modificar la ley. Por el contrario, los informes son particularmente elogiosos de la situación legal que prevalecía, sobre todo después de haberse legislado en materia de banca múltiple. Incluso, en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

informe correspondiente a la XLVI Convención Bancaria se habla del riguroso marco legal que regula la banca.²²

Los propósitos que se perseguían al promover el funcionamiento de la banca múltiple en el país eran en primer lugar, el de propiciar una mayor dispersión de recursos en el sistema nacional, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias monopólicas que se observan. En segundo lugar, lograr una mayor coordinación en sus políticas y operaciones (las de la banca), en mejores condiciones de eficiencia. En tercer lugar, fortalecer la estructura y funcionamiento de sus sistemas bancarios para aumentar su solidez y facilitarles operar en un mundo particularmente competitivo. Desafortunadamente la banca múltiple no trajo consigo los beneficios que de ella se esperaban.

Sin embargo, el grado de flexibilidad que la ley permitía garantizaba a los banqueros la posibilidad de un acuerdo específico, favorable a sus intereses, por parte de las autoridades que también se sentían satisfechas con la legislación bancaria vigente, ya que la falta de precisión en la norma daba un gran poder discrecional y permitía un amplio margen de maniobra en la toma de las decisiones.

En 1981 dos instituciones de banca, ya para entonces múltiple (Bancomer y Banamex), reunían alrededor de la mitad de las sucursales, de los activos, de la captación bancaria y de las utilidades del sistema bancario nacional.

2.1. NACIONALIZACIÓN BANCARIA DE 1982.

La primera nacionalización bancaria puede atribuirse al Presidente Venustiano Carranza, con la creación, el 22 de octubre de 1915²³, de la Comisión Reguladora e Inspectorá de Instituciones bancarias existentes para esa fecha. Se expidieron una serie de leyes que configuraron un sistema bancario mexicano fundamentalmente integrado por mexicanos. Los bancos extranjeros fueron excepción de 1932 a 1993, una sola sucursal de banco extranjero siguió operando. El Gobierno Federal a partir de 1932, inició una etapa de participación en la actividad bancaria a través de crear lo que se conoció como Instituciones Nacionales de Crédito, como lo fueron el Banco Nacional de Crédito Ejidal, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional Hipotecario Urbano de obras Públicas (posteriormente Banobras), La Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior, etc.²⁴

²² Tello Carlos, *La Nacionalización de la Banca en México*, Siglo Veintiuno Editores, 1984, pág. 28.

²³ Tena Ramirez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, México, 1983, Pág. 103.

²⁴ Acosta Romero Miguel, *Derecho Bancario*, Editorial Porrúa, Pág. 98.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En 1980 las presiones especulativas contra el peso aumentaron conforme se desarrollaba el esquema de política monetaria y cambiaria. La expectativa de una fuerte devaluación aumentó durante 1981 e hizo que los especuladores adquirieran divisas para garantizar una ganancia cambiaria. El mercado cambiario operaba en sentido inverso a lo que se considera su comportamiento normal. La banca fomentada, operaba e instrumentaba la especulación y la fuga de divisas. Las utilidades de la banca dependían de decisiones administrativas de la autoridad.

En sus prácticas con la autoridad, la banca realizó préstamos a tasas de interés menores que las de mercado por parte del Banco de México. También tuvo un tratamiento fiscal favorable, al otorgarle la ley en la materia exención en el pago del impuesto sobre la renta a cierto tipo de ingresos bancarios.

Se realizaron tres programas de ajuste económico debido a su grave deterioro. El primer programa de ajuste fue a mediados de 1981, cuando el gobierno introdujo una serie de medidas que tenían como propósito mejorar la situación de la balanza de pagos y reducir el déficit de las finanzas públicas.

Para defender la balanza de pagos se hizo una política que consistió en mantener la política de irrestricta libertad cambiaria, se aceleró la tasa analizada de depreciación del peso en términos de dólar estadounidenses, pasando del 8.4% en el primer trimestre de 1981 al 10.7% en el segundo, al 12.4% en el tercero y al 16.2% en el cuarto.

También se restablecieron controles a la importación, de tal suerte que algo más del 80% de las compras de mercancías extranjeras quedaron sujetas a permiso previo. Se incrementaron los subsidios y los apoyos a la exportación y, finalmente, se aceleró el ritmo de incremento en las tasas internas de interés: el costo promedio porcentual de captación bancaria pasó del 23.1% en el cuarto trimestre de 1980 al 32.6% en el cuarto trimestre de 1981. Así mismo, con el fin de mejorar la situación de las finanzas públicas se anunció una reducción del 4% del presupuesto anual de cada entidad del sector federal y, se dictaron instrucciones y medidas de carácter administrativo para evitar futuras ampliaciones al presupuesto y para asegurar la reducción programada. Este programa fue anunciado el 10 de julio de 1981 por el presidente López Portillo.

A pesar del optimismo con que fue elaborado y anunciado, el programa de ajuste de mediados de 1981 no tuvo los resultados esperados. No se desaceleró el ritmo de crecimiento de los precios durante el resto del año; por el contrario, aumentó. El gasto público ejercido en 1981 fue un 18.4% mayor que el presupuestado originalmente. El déficit del sector público como proporción del PIB (producto interno bruto) se duplicó en ese año. Si bien disminuyó durante el segundo semestre de 1981 el ritmo de crecimiento de las importaciones, el déficit de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

balanza comercial pasó de 3,179 millones de dólares entre 1980 y 1981 como resultado, en buena medida, del incremento en pago de intereses de la deuda pública y privada. A pesar del incremento en las tasas de interés para depósito en moneda nacional y la aceleración en depreciación del peso frente al dólar, se incrementaron los depósitos en el país denominados en moneda extranjera y se aceleró, hacia finales de año, la fuga de capitales en tanto que en el primer semestre de 1981 se fugaron 2,492 millones de dólares, en el segundo semestre fueron 8,423 millones de dólares.

Ante la ineficacia de la política puesta en práctica a mediados de 1981, en la formulación del presupuesto de egresos para 1982, y en general, en la política económica diseñada para ese año, se volvió a insistir en la fórmula que procura el freno de la demanda agregada mediante una reducción del gasto público: un incremento en los ingresos del gobierno aumentando los precios y las tarifas de los bienes y servicios públicos; una política crediticia restrictiva, en especial un mayor aumento en la tasa de interés y finalmente, un aceleramiento del ritmo de crecimiento de los precios y mejorar la situación de las finanzas públicas y las relaciones económicas con el exterior. De esta manera se resolvió disminuir el gasto público en términos reales en tanto que se aumentaron los precios de gasolina, las tarifas de transporte aéreo y terrestre y las tarifas telefónicas. La tasa de interés aumentó y aceleró el ritmo de devaluación de la moneda. Por otro lado, se autorizó un aumento en los precios de la leche, el huevo y los cigarros.

A pesar de la política de austeridad y de corte ortodoxo puesta en práctica por el gobierno, grupos empresariales manifestaron su descontento y expresaron su falta de solidaridad con la política gubernamental.

El 19 de febrero de 1982, el peso sufrió una devaluación drástica de un 41.5%. La libre flotación indicó \$38.36 por dólar. Un día antes de que fuera difundido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público un programa integral propuesto por el Banco de México, que consistía en un programa de ajuste que pretendía reducir el ritmo inflacionario, sanear las finanzas públicas y corregir los desequilibrios en la balanza de pagos mediante una disminución en el gasto público y en el ritmo de crecimiento de la economía en su conjunto en un marco de devaluación creciente de la moneda y de libre e irrestricta convertibilidad. El programa comprendía ocho puntos²².

1. Política cambiaria: Una vez que se estabilizara el tipo de cambio que determine el mercado, el Banco de México regresaría a operar el mercado y las autoridades financieras cuidarían que el tipo de cambio se ajuste permanentemente y con oportunidad, en relación con otras monedas

²² Esquivel Obregón, Toribio. *Apuntes para la Historia del Derecho en México*. Ed. Porrúa, México, 1984. Pág. 315.

CON
FALLA DE ORIGEN

"conforme a la diferencia entre la inflación y la productividad internas y las del exterior". Se mantenía la libre e irrestricta convertibilidad de la moneda.

2. Política presupuestaria: Se reducía en 3% el presupuesto recientemente aprobado por el Congreso de la Unión y se establecía "el más cuidadoso control sobre el ejercicio del presupuesto, ajustándolo de manera rigurosa a montos y calendarios preestablecidos".
3. Política financiera: Las tasas de interés internas aumentarían para mantener, en términos reales, un nivel competitivo con las del exterior, con el fin de desalentar la dolarización del sistema y salida de capital.
4. Política de empleos y salarios: Se prometían ajustes salariales, una vez que se conociera el impacto derivado del conjunto de medidas adoptadas.
5. Política comercial externa: Para los artículos de consumo popular y bienes indispensables para la producción, se reducían aranceles y se eliminaban los permisos previos.
6. Política de precios: Se autorizaban aumentos a los precios controlados en los que se justificaran alzas en los costos.
7. Política financiera internacional: Se reafirmaba la solidaridad del país con los organismos internacionales y se señalaba que "México seguirá cumpliendo puntual y estrictamente, con sus compromisos ante los mercados de dinero y capitales del mundo".
8. Apoyo a las zonas fronterizas: Se promovía la concurrencia de productos nacionales al mercado fronterizo para lo cual se anunciaban facilidades²⁶.

Este programa fue un diagnóstico de la situación económica, cuya idea era que por la vía de aumentos en tasa de interés y la aceleración del ritmo de devaluación del tipo de cambio, se podía evitar tanto la dolarización del sistema de captación financiera como la fuga de capitales. Lo que sí logró esa política fue presionar al alza los precios, al aumentar los costos financieros y los costos asociados a la importación de mercancías y así estimular las expectativas devaluatorias, incluso por encima del porcentaje de devaluación que las autoridades previamente habían anunciado para el resto del año.

Esta combinación de medidas restrictivas de la actividad económica con otras de tipo promocional, reflejaban claramente conflictos dentro del llamado gabinete económico.

²⁶ Tello Carlos, *La Nacionalización de la Banca en México*, Op. Cit. Pág. 84.

El programa integral del mes de Febrero resultó insuficiente, ya que no dio los resultados que de él se esperaban se hizo un nuevo programa, ahora decretado por la Presidencia de la República, que insistía y profundizaba en la política recesiva y restrictiva. Se introdujeron una serie de medias con el propósito de reducir el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Para el director del Banco de México ninguna versión del control de cambios era recomendable para el país.

El 16 de Agosto, una nueva devaluación fue presentada como una política cambiaria de doble paridad. Las autoridades financieras se negaron a admitir las posibilidades de éxito que podrían tener otras opciones cambiarias a pesar de que la creciente devaluación del peso y la fuga de capitales eran claros indicios de que la política instrumentada resultaba ineficaz e ineficiente. Una tras otra, las opciones de política cambiaria fueron descartadas por las autoridades.

Se descartaron las siguientes opciones:

- 1) La libre flotación de la moneda;
- 2) Un sistema de control de cambios e,
- 3) Insistir en mantener la política cambiaria vigente desde febrero de 1982.

Las autoridades financieras, una vez que el Banco de México retornó al mercado de cambios (principios de Junio), propusieron el 6 de Agosto una cuarta opción, obligada por los resultados de la política cambiaria que habían impuesto, y que antes (después de la devaluación de Febrero) habían descartado: una nueva e importante devaluación de la moneda. Pero en esta ocasión, arropada con un discurso de doble paridad y a regañadientes.

Había una quinta opción no del todo considerada por los defensores del statu quo: la nacionalización de la banca. Aunque la nacionalización de la banca fue una medida que respondió a motivos políticos o en última instancia a razones económicas.

En su último informe de gobierno, el presidente José López Portillo anunció la decisión de nacionalizar la banca privada y de establecer el control generalizado de cambios.

Los decretos respectivos se habían firmado horas antes en la residencia presidencial de los Pinos.

Se publicó el Miércoles 1° de Septiembre de 1982 en el Diario Oficial el decreto que decía:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Artículo Primero.- Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones, propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

Artículo Segundo.- 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 a un plazo que no excederá de 10 años.

Artículo Tercero.- 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 sustituyendo a los actuales órganos de administración y directivos, así como las representaciones que tengan dichas instituciones ante cualquier asociación o institución y órgano 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 disfrutan, no sufriendo ninguna lesión con motivo de la expropiación que se decreta.

Artículo Cuarto.- El Ejecutivo Federal garantizará el pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones que se refiere este decreto.

Artículo Quinto.- No son objeto de expropiación del dinero y valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estén bajo la propiedad o dominio de las instituciones a que se refiere el artículo primero; ni tampoco son objeto de 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.

Artículo Sexto.- 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 presentándose

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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 titulares de la Secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento 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.

Artículo Séptimo.- Notifíquese a los representantes de las instituciones de crédito citadas en el mismo y publíquese por dos veces en el Diario Oficial de la Federación, para que sirva de notificación en caso de ignorarse los domicilios de los interesados".

La decisión de la expropiación tal como aparece a los ojos del público en general, fue tomada en forma súbita y fue consecuencia del estado de crisis que vivió el país en las fechas en que esa decisión se tomó²⁷.

El anuncio hecho en el recinto legislativo provocó las más diversas opiniones. Desde luego la mayoría de los comentarios fueron favorables. El Presidente electo afirmó que de esa manera se responde "a circunstancias críticas que fueron expuestas ampliamente en el informe del presidente López Portillo"... el "Estado no puede permitir el avance de situaciones críticas que amenacen con daños graves al interés nacional y particularmente la de las mayorías de nuestro pueblo". Salvo el PAN y el Partido Demócrata Mexicano (PDM), el resto de los partidos aplauden y apoyan las medidas anunciadas el primero de Septiembre. Las organizaciones obreras y campesinas también respaldan y se solidarizan con la nacionalización de la banca y el control de cambios.

Hubo opiniones distintas. El presidente de la Asociación de Banqueros al término del informe presidencial, señaló: "Como mexicano discrepo del diagnóstico de la crisis que hizo el señor Presidente, y sobre todo de sus apreciaciones sobre la banca privada, las cuales son injustas e infundadas."²⁸

También el Consejo Coordinador Empresarial criticó severamente la política del gobierno, calificando a la banca privada como una de las más profesionales del mundo y que la expropiación fue una medida totalmente innecesaria.

²⁷ Acosta Romero Miguel, *Derecho Bancario*, Op. Cit. Pág. 99.

²⁸ Tello Carlos, *La Nacionalización de la Banca en México*, Op. Cit. Pág. 131.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El mismo día, el 3 de Septiembre, más de medio millón de personas se reunieron en la Plaza de la Constitución para manifestar su apoyo a la nacionalización de la banca y al establecimiento del control de cambios.

Los principales dirigentes obreros afirmaron su apoyo a la nacionalización.

La prensa extranjera también reaccionó y comentó las medidas. En Estados Unidos, el Washington Post en su editorial del 2 de Septiembre destacó que "la nacionalización del sistema bancario era necesaria, el presidente López Portillo la decidió para asegurarse de que el control de cambios sería realmente puesto en vigor". El New York Times difundió opiniones positivas e, incluso subrayó que la medida de la nacionalización "agradó a los bancos norteamericanos". Otros diarios norteamericanos sin apoyar la medida, la relacionaban con la crítica situación de la economía mexicana. Lo mismo sucedía con la prensa inglesa: el Financial Times comentó que las "drásticas medidas perseguían detener la especulación contra la moneda". En París, Le Monde publicó (también el 2 de Septiembre) que " las medidas adoptadas en México son un precedente para el tercer mundo". Para después agregar que la nacionalización del sistema bancario constituye "un cambio radical del curso seguido después de 40 años por presidentes más voluntariamente inclinados a hablar de revolución que a transformar el orden establecido". Para después terminar señalando que la "expropiación rima con nacionalismo y mucho más con socialismo". En América Latina las medidas causaron sorpresa, se asociaron a la crisis económica del país y funcionarios públicos y banqueros privados afirmaron que en sus respectivos países nada semejante ocurriría ya que la situación era distinta.²⁹

Los bancos permanecieron cerrados dos días hábiles: el 2 y el 3 de Septiembre. El lunes 6 se abrieron sus puertas para realizar todas las operaciones normales. El 4 de Septiembre, en conferencia de prensa, el director del Banco de México dio a conocer las primeras medidas de la banca nacionalizada. Entre otras cosas, pidió prudencia los usuarios del servicio bancario señalando que en los bancos el dinero estaría mejor guardado y que a partir del día 6 cada quien, dentro de las normas en vigor, era libre de efectuar cualquier transacción en el sistema bancario nacionalizado e insistiendo en que "los depósitos en los sistemas bancarios, o en las cajas de seguridad que éste mantiene para uso público, son propiedad de las personas que los efectuaron: No son propiedad del gobierno como tampoco lo eran de los accionistas privados que antes gozaban de la concesión pública de la banca". Al día siguiente, el 5 de septiembre, se producen varias declaraciones de dirigentes empresariales. El presidente del Consejo Coordinador Empresarial dijo que: "las bases empresariales, en un movimiento genuino, están presionando para la realización de un paro nacional de actividades el próximo día 8 para subrayar después que en esos momentos el sector privado mantenía una "fuerte cohesión ". En otras declaraciones el

²⁹ Tello Carlos, *La Nacionalización de la Banca en México*, Op. Cit. Pág. 132.

dirigente empresarial señaló que tenía esperanza de que la nacionalización de la banca "no será irreversible". En esas mismas fechas, otras agrupaciones empresariales se manifestaban en forma distinta. El dirigente de la CANACINTRA admitió que la nueva política financiera anunciada el 4 de Septiembre por el director del Banco de México "favorecerá a la planta productiva, al disminuirse los intereses de los créditos y apoyar el ahorro interno".

A pesar de lo antes mencionado se debe considerar que el monopolio no se concibe sin una estrecha liga entre la institución que la explota y el gobierno que otorga.

El decreto de expropiación presentó problemas en su interpretación, como el hecho de no mencionar si los bancos entraron en disolución y liquidación o si se transformaron. Tampoco, al enumerarse genéricamente los bienes de las instituciones de crédito privadas que serían expropiados, se mencionan las acciones representativas del capital de esas instituciones.

Para Acosta Romero³⁰ en virtud de que no se fijó indemnización alguna a las instituciones de crédito privadas, éstas no pudieron ser el sujeto pasivo de la expropiación, lo cual lo lleva a concluir " que el objeto material de la expropiación lo fueron en forma directa las acciones...".

Así mismo afirma que no existió disolución ni liquidación, que debió haber sido hecha mediante la asamblea extraordinaria de accionistas en los términos del artículo 182 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, o mediante acuerdo tomado por los accionistas en los términos del artículo 236 de la misma ley.

Los bancos ni se fusionaron ni cambiaron y únicamente sufrieron una transformación jurídica de su estructura con motivo de la expropiación, el hecho de que inclusive en un precedente jurisprudencial se reconozca tal circunstancia, según puede verse de la sentencia dictada por Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, con fecha dieciocho de Octubre de 1983, en el toca N° RA-90/83, promovido por el Banco de Crédito y Servicio, S.A., en el que afirman entre otras cosas las siguientes:

"De las disposiciones legales anteriores, se desprende que como consecuencia de las mismas, no desaparecieron jurídicamente las instituciones de crédito que como la quejosa venía desempeñando el servicio público de banca y crédito, sino que únicamente se transformó o modificó la naturaleza jurídica de las referidas instituciones".

³⁰ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. Pág. 106.

Lo anterior se corrobora con diversas disposiciones constitucionales y legales que si bien el señor Juez de Distrito no pudo conocer y aplicar porque aún no habían sido emitidas, por el contrario este Tribunal si debe tomar en cuenta dada la fecha en que pronuncia la sentencia³¹.

Se intentó expropiar las acciones pertenecientes a los socios de las instituciones de crédito privadas; el no mencionar expresamente en el decreto quién era el sujeto pasivo de la expropiación, obedeció probablemente al hecho de que quienes elaboraron dicho instrumento tomaron como modelo del Decreto del 18 de marzo de 1938, a través del cual se expropiaron los bienes de las compañías petroleras y en éste último no se mencionan las acciones representativas del capital social de dichas compañías, por la razón de que tales acciones no se encontraban en México: sin embargo esta analogía no justifica tan grave omisión.

Omisión más grave aún que la anterior, consistió además, en no nombrar concretamente a cada una de las instituciones expropiadas que la "expropiación por exclusión" no se encuentra contemplada por la Ley de Expropiación, ya que ésta, conforme a sus artículos 1° y 9°³² indica que es indispensable señalar en concreto cuáles son los bienes objeto de tal expropiación.

En cuanto a si los bancos, como sociedades anónimas entraron en disolución y liquidación, el decreto en comentario tampoco lo estableció con claridad. Posteriormente, el 29 de Agosto de 1983 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los decretos que transformaron a las instituciones de crédito privadas expropiadas durante 1982, en sociedades nacionales de crédito.

En virtud de la anterior y dado que las sociedades anónimas no fueron disueltas ni liquidadas, hay autores cuya opinión es que dichas sociedades subsistieron hasta el 29 de Agosto de 1983.

Con motivo de los sucesos de Septiembre y hasta el 29 de Agosto de 1983, las instituciones de crédito tuvieron dos personalidades jurídicas distintas esto es, la personalidad de la institución de crédito privada que conservó su misma denominación, pero carente de patrimonio y estructura administrativa y las nuevas instituciones nacionales de crédito, que recibían el patrimonio, la concesión y la estructura administrativa de las instituciones expropiadas y tenían, además, su propia personalidad.

³¹ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. Pág. 107.

³² Artículos 1° y 9° de la Ley de Expropiación.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A pesar de lo expuesto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó otro criterio que se podría resumir de la siguiente manera:³³

Mediante el decreto del primero de Septiembre de 1982 el Ejecutivo ordenó la expropiación de las instituciones de crédito privadas; pero dispuso que el servicio público de banca y crédito seguiría prestándose por las mismas estructuras administrativas, las cuales se transformarían en entidades de la Administración Pública Federal y tendrían la titularidad de las concesiones sin ninguna variación. Posteriormente, el 29 de Agosto de 1983, las sociedades expropiadas se transformaron en sociedades nacionales de crédito, y en los decretos de transformación respectivos, se estableció que éstas habían conservado su misma personalidad y patrimonio que les eran propias. Es decir, los bancos privados expropiados, durante los seis primeros días posteriores a la expropiación, se constituyeron (según el criterio de nuestro máximo tribunal) como "meras estructuras administrativas" pertenecientes a la administración paraestatal; después, a partir del día seis se convirtieron en instituciones nacionales de crédito, que más adelante se transformarían en organismos públicos descentralizados. Por tanto, "la transformación de los bancos privados se dio desde la fecha de la nacionalización, aunque se reglamentó posteriormente. Esto significa que los bancos nunca han dejado de existir jurídicamente. Han sido y son las mismas persona morales que eran antes de la nacionalización bancaria.

Entre el primero de Septiembre y el 30 de Noviembre de 1982 se llevaron a la práctica una serie de trabajos de distinta especie y naturaleza, con el propósito de darle un sentido y una orientación al sistema financiero nacionalizado. Por su importancia y trascendencia destacaron los relacionados con:

1. Las reformas legales, incluyendo las hechas al artículo 28 de la Constitución.
2. La forma y el procedimiento para determinar y pagar la indemnización que por ley correspondía a los anteriores propietarios de la banca;
3. La nueva política financiera;
4. La instrumentación del control de cambios, y
5. El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional.

Durante todo el año de 1982, las relaciones entre el sector público y el privado fueron de enfrentamiento y ello cancelaba por completo una negociación cordial.

³³ Ejecutoria del 29 de Abril de 1985, número 93/84, tercera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Mariano Azuela G.

La Ley de Expropiación autoriza al Ejecutivo Federal a expropiar, a ocupar (temporal, total o parcialmente) o sencillamente a limitar los derechos de dominio, para los fines del Estado o en interés de la colectividad. El artículo primero de dicha ley señala cuáles son las causas de utilidad pública, por las cuales se puede expropiar inmuebles y, en ciertos casos, bienes muebles. En el caso de la expropiación de la banca, para fundamentar el decreto presidencial respectivo se utilizaron las siguientes fracciones del artículo primero:

Art. 1º.- Se consideran de utilidad pública:

VI.- Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;

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

IX.- La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad.

El 21 de Septiembre, el presidente López Portillo envió a los secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de decreto para, entre otras cosas, adicionar un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución que dijera: "Se exceptúa también 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 el funcionamiento de aquellos en apoyo de las políticas de desarrollo nacional." El 13 de Octubre después de ser aprobada por los diputados, la Cámara de Senadores aprobó la reforma constitucional y el 17 de Noviembre de 1982 se publicó el decreto respectivo en el Diario Oficial. En la Cámara de Senadores se sostuvo que "México no estatiza, ni capitaliza, ni socializa, ni comuniza; México nacionaliza y, con ello, refuerza la soberanía del pueblo del Estado nacional rector del desarrollo para perfilar y proyectar definitivamente su propia vía de desenvolvimiento histórico".

Las variaciones que los legisladores introdujeron a la iniciativa presidencial de reforma constitucional fueron pocas y, en lo fundamental, no alteraron la iniciativa. (Se añadió, al final del párrafo, la oración: "el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares"). Sin embargo, al aprobarse la redacción propuesta en la iniciativa, sin que ello aparezca en la exposición de motivos de la misma, se abrió el camino para que estableciera la posibilidad de la participación privada minoritaria en el servicio bancario. El señalar como se precisa en la reforma constitucional que el servicio público de

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

banca y crédito se prestará exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, no implica que el sector privado no pueda participar minoritariamente en el capital de esas instituciones. La reforma constitucional dejó al Congreso de definición del término instituciones. Antes de la nacionalización, tal institución de crédito era Bancomer (empresa privada) como Nafinsa (empresa de participación estatal); también lo era el Patronato del Ahorro Nacional (organismo público descentralizado). Para evitar que la banca nacionalizada se convirtiera en mixta hubiera sido conveniente adicionar el artículo 27 constitucional para precisar que corresponde a la nación (por eso se llamó nacionalización) la prestación del servicio público de banca y crédito, a través de organismos públicos descentralizados o, en todo caso, que en la reforma al artículo 28 constitucional se hubiera precisado el carácter de organismo público descentralizado que debería tener la banca.

Dicho decreto fue presentado de la siguiente manera:

Decreto que modifica y adiciona los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

JOSÉ LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que la confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la totalidad de las honorables legislaturas de los estados, declara reformados y adicionados los artículos 28, 73 y 123; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 28.-

Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la restauración 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 el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ARTÍCULO SEGUNDO.- Se modifica la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

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

ARTÍCULO TERCERO.- Se modifica la fracción XVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

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

ARTÍCULO CUARTO.- Se adiciona el apartado B, del artículo 12 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XIII bis, como sigue:

B.-

.....

I a XIII.-

.....

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

XIV.-

.....

TRANSITORIOS:

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario de la Federación.

Artículo Segundo.- En tanto se establecen por la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 28 constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantiene su actual situación jurídica el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del gobierno federal y las organizaciones auxiliares de crédito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

México, D.F. a 16 de Noviembre de 1982.- Américo Villarreal Guerra, S.P.- Mario Vargas Saldaña, D.P.- Armando Trasviña Taylor, S. S.- Hilda Anderson Nevárez de Rojas, D.S. Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del poder ejecutivo federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dieciséis días del mes de Noviembre de mil novecientos ochenta y dos.- "Año el General Vicente Guerrero". - José López Portillo, Rúbrica.- El secretario de Gobernación, Enrique Olivares Santana.- Rúbrica.- El secretario de Hacienda y Crédito Social, Sergio García Ramírez.- Rúbrica.²⁴

Además de la promoción de la reforma constitucional, se envió a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Orgánica del Banco de México, ya que era de particular importancia definir el papel que le correspondía como banco central del nuevo sistema.

La iniciativa de ley orgánica del Banco de México que el presidente López Portillo envió al Congreso de la unión, en Septiembre de 1982, reunta las siguientes características principales.

1. Reproducía las facultades que el propio Banco de México tenía conforme a su ley orgánica y otras facultades que se encontraban dispersas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y en otras disposiciones jurídicas. Es decir, se reunían en una sola ley, diversas facultades que afectaban y condicionaban el funcionamiento del banco central.
2. Las reformas de introducción se circunscribían a dos áreas sobre las cuales era urgente legislar: las modificaciones necesarias para transformar al banco en un organismo público descentralizado y la segunda, lo relacionado con las nuevas facultades que en materia de control de cambios ejercería el Banco.
3. Otra reforma importante era la que proponía en el sentido de precisar que el Banco podría fijar tasas de interés para operaciones activas y pasivas, en lugar de la facultad que en ese momento tenía conforme al artículo 32 de su Ley Orgánica y el artículo 138 bis 1 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, respectivamente, de fijar mínimos y máximos de tasas de interés para operaciones activas y límites de tasas de interés para

²⁴ Tello Carlos, Op. Cit. Pág. 205.

operaciones pasivas. De hecho, sólo se precisaba una facultad que ya tenía el Banco.

4. En el capítulo V de la iniciativa de ley, que se refiere al cambio de divisas, no se establecía un control de cambios permanente, sino sólo se dejaban las bases mínimas para que pudiera operar de así decidirlo el Ejecutivo Federal. La rectoría en materia cambiaria, como la tienen en la mayor parte de los países de economía similar a la mexicana, quedaban en el banco, que actuaría bajo las indicaciones del titular del poder ejecutivo y con el acuerdo del coordinador del sector.

5. Se eliminaba la regulación que en materia de elaboración y compilación de estadística tenía la ley orgánica vigente, para que en esta materia se sujetara el Banco a lo dispuesto en la Ley de Información Estadística y Geografía y a las normas que en esta materia fijara la Secretaría de Programación y Presupuesto.

6. Finalmente, se suprimía el veto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las resoluciones de la nueva junta de gobierno del organismo público descentralizado Banco de México, toda vez que el gobierno federal no se puede vetar a sí mismo. El veto sólo se explica respecto a resoluciones de un consejo de administración de una sociedad anónima, en el que participaban funcionarios públicos y representantes de la banca privada. En un organismo público descentralizado el veto a las resoluciones que tome su junta de gobierno, que preside y maneja a quien se le quiera dar la facultad de vetar, no se justificaba. Además, con motivo del nuevo esquema de sectorización administrativa el veto ya no tenía sentido, amén de que en la práctica casi nunca se ha aplicado, lo que confirma su inutilidad.

La indemnización correspondía a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas debido a que los bienes expropiados pasaron a formar parte del patrimonio nacional. La Secretaría de Comercio también debería participar como dependencia que tiene que intervenir en materia de inventario y avalúo de bienes muebles en la administración pública federal, como ya lo eran los bienes muebles de la banca nacionalizada. Por último, aunque no directamente relacionado con el monto de la indemnización a pagar, sino más bien con la forma de pago, se requería la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con las facultades que en materia le corresponden. Por tanto, conforme a derecho, la fijación del monto de la indemnización correspondía a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, contando con el auxilio de las otras dos secretarías mencionadas.

El 4 de Julio de 1983 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo de secretario de Hacienda y Crédito Público en donde se fijaron las reglas para la indemnización por la nacionalización de la banca privada. Inexplicablemente en el primer considerando, y en el primer artículo del acuerdo, se afirma que se expropiaron

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sólo las acciones representativas del capital social de las sociedades anónimas nacionalizadas. En el acuerdo se establece que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien fijará el monto de la indemnización, auxiliándose de un comité técnico de valuación que se integraría con representantes de la propia Secretaría, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores. El procedimiento que se estableció en acuerdo para fijar el monto de la indemnización consistió en la revisión de la información contable fiscal de cada una de las sociedades, para así obtener un capital contable ajustado (no se precisan las bases o criterios conforme a los cuales se ajustó el capital contable de los bancos). En el mismo acuerdo se estableció que la indemnización se cubriría con una emisión de bonos del gobierno federal y se precisaron sus características. El 22 de Agosto de 1983 se publicaron en el Diario Oficial las primeras resoluciones que establecen el costo de la indemnización a accionistas de once bancos de los analizados el primero de Septiembre de 1982. La indemnización que finalmente que se pagó a los tres bancos más grandes fue la siguiente:³⁵

	Capital Contable Ajustado	Indemnización, capitalizando intereses
Bancomer	30,873.60	52,724.90
Banamex	27,611.00	47,153.10
Serfin	10,711.30	18,292.40

Es decir, un total de 118,170.4 millones de pesos en lugar de 47,236.5 millones por estos tres bancos. De hecho, las acciones, que al 31 de Agosto se cotizaban a 125 pesos (Bancomer), 70 pesos (Banamex) y 31 pesos (Serfin), se pagaron el 22 Agosto de 1983 a los antiguos propietarios de estos tres bancos nacionalizados a 588.07, 256.86 y 297.54 pesos respectivamente.

Con motivo del decreto del 1º de Septiembre, el día 6 de Septiembre de 1982, se publicó en el Diario Oficial de la Federación otro decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito.

El decreto del 6 de Septiembre, enumera, en su artículo 1º, - y, naturalmente a posteriori - las instituciones de crédito que fueron expropiadas, en virtud del decreto que publicó en el Diario Oficial de la Federación 5 días antes.

El artículo segundo del decreto a comentario establece además, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el auxilio del Comité Técnico Consultivo (integrado por representantes de las Secretarías de Programación y Presupuesto, del Patrimonio y Fomento Industrial, del Trabajo y Previsión Social, de

³⁵ Tello Carlos, Op. Cit. Pág. 167.

Comercio, Relaciones Exteriores, Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, conforme a lo señalado en el decreto del 1º del Septiembre) propondría la transformación de las instituciones expropiadas "a efecto de que se constituyan como Organismos Públicos Descentralizados", con lo cual parecía cerrarse definitivamente el acceso del capital privado a las instituciones de crédito.

Asimismo, se dispone en el artículo tercero del decreto en cuestión que el Comité Técnico Consultivo propondría las normas conducentes a regir las relaciones laborales de los trabajadores de las Instituciones Nacionales de Crédito, conforme a las disposiciones del apartado B del artículo 123 constitucional.

2.2. CARACTERÍSTICAS DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA BANCA Y CRÉDITO DE 1982.

El 31 de Diciembre de 1982 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del servicio público de Banca y Crédito.

La Ley Reglamentaria introduce modificaciones e innovaciones a la estructura y objetivos del Sistema Bancario Mexicano, dentro del contexto del Programa Nacional del Financiamiento del Desarrollo.

La primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se componía de 43 preceptos ordinarios y cinco transitorios; consta de 3 capítulos que se refieren:

- a) El capítulo primero, a las disposiciones generales.
- b) El capítulo segundo, a las Sociedades Nacionales de Crédito.
- c) El capítulo tercero, a la protección de los intereses del público.

Innovaciones y Modificaciones de Estructura:

El artículo 1º de la Ley a comentario, señala que la misma "es de orden público". El artículo 2º establece que "el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades

nacionales de crédito, en los términos de dicha Ley, y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes".³⁶

Las instituciones de crédito se clasificaron en:

- a) Sociedades Nacionales de Crédito (que eran los anteriores bancos privados, excepto Citibank).
- b) Instituciones Nacionales de Crédito.

El régimen jurídico del Banco Obrero y Citibank se encuentra en el artículo tercero transitorio.

La primera Ley Reglamentaria no deroga la anterior de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sino por el contrario previene su aplicación parcial, al señalarlo así expresamente su artículo 3°, en el que estatuye "que el servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones constituidas como sociedades nacionales del crédito...".

El artículo séptimo señala que "Las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la Ley en comento y tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios".

Las características que imprime esta primera Ley Reglamentaria a las sociedades nacionales de crédito son las siguientes:

- a) Cuentan con nombre, patrimonio y personalidad propios.
- b) Su duración es indefinida.
- c) Su domicilio es el territorio nacional.
- d) El capital social tiene las peculiaridades que se mencionan a continuación:

El mínimo sería el que estableciese la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas generales y, debía estar íntegramente pagado.

La reducción o aumento del capital social sólo podría realizarse por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Consejo Directivo de la Sociedad, del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

³⁶ Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en Diario Oficial de la Federación el 31 de Diciembre de 1982.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La participación en este capital social de extranjeros, personas físicas o morales o de sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjero quedaba prohibida.

Dicho capital social estaría representado, en vez de acciones, por certificados de aportación patrimonial; los cuales son títulos de crédito nominativos de dos tipos:

- La Serie A, en proporción del 66% del capital y que corresponden necesariamente al Gobierno Federal y.
- La Serie B, en proporción del restante 34%, la cual puede ser suscrita por el Gobierno Federal, entidades paraestatales, gobiernos locales y municipales, usuarios del servicio y trabajadores bancarios.

Las sociedades nacionales de crédito, cuentan con un Consejo Directivo, una Comisión Consultiva (cuyos miembros eran designados por los tenedores de los certificados de aportación patrimonial Serie B) y un Director General.

Los procedimientos para efectuar reclamaciones, las bases del secreto bancario, la garantía de solvencia y liquidez, son algunos de los temas que se encuentran incorporados al tercer capítulo de la Ley en cuestión.

Los artículos transitorios de la Ley Reglamentaria de 1982 revisten particular importancia, pues en ellos se fijan los parámetros a los que debían ajustarse las instituciones nacionales de crédito, para transformarse, (previa reglamentación específica) en sociedades nacionales de crédito.

La transformación de las sociedades antes mencionadas se realizaría con apego a las bases siguientes:

- 1) "Al transformarse las sociedades mantendrán, en su caso, las mismas denominaciones, domicilio y capital social, conservando en su patrimonio la titularidad de sus demás bienes, derechos y obligaciones."³⁷
- 2) Los derechos u obligaciones de los trabajadores de las sociedades que se transformen no sufrirán, por ese hecho, modificación alguna.
- 3) Los Decretos que conforme al presente artículo expida el Ejecutivo Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación, señalándose específicamente la fecha en que surtirá efectos la transformación de la sociedad de que trate. Dentro de los 10 días naturales de dicha publicación, los acreedores podrán oponerse judicialmente para el solo efecto de obtener el pago de sus créditos, sin que esta oposición suspenda la transformación; y

³⁷ Artículo 2º Transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (1982).

ESTE CON
FALLA DE ORIGEN

- 4) Las transformaciones previstas en el presente artículo, podrán integrar en una sola sociedad nacional de crédito, varias de las instituciones a que el mismo se refiere".

El 29 de Agosto de 1983, según se comentó anteriormente, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 17 decretos de transformación de Bancos Múltiples Sociedades Anónimas en Bancos Múltiples Sociedades Nacionales de Crédito y los decretos de Transformación y Fusión de Bancos Múltiples Especializados y Mixtos en Sociedades Nacionales de Crédito.

2.3. LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO DE 1985.

En la Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de Enero de 1985, se establece que tenía el propósito de "dar cumplimiento a lo establecido en el quinto párrafo del artículo 28 Constitucional y a la instauración de un régimen jurídico integral del sistema bancario mexicano, orientado por los principios de la rectoría económica del Estado, economía mixta y planeación democrática...". Para realizar los siguientes objetivos:

- Fomentar el ahorro nacional.
- Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito.
- La canalización eficiente de recursos financieros.
- La participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.
- El desarrollo equilibrado del sistema bancario.
- La sana competencia entre las instituciones de banca múltiple y,
- La promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponden a la banca de desarrollo.

Las instituciones de banca múltiple se rigen por la Ley de referencia y por la Ley Orgánica del Banco de México. El régimen del supletoriedad legal, señalaba en su orden a la legislación mercantil, los usos bancarios y mercantiles, y el Código Civil para el Distrito Federal. Se facultó al Ejecutivo Federal, para que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, interprete, para efectos administrativos, los preceptos de la Ley Reglamentaria.

En el caso de las instituciones de banca de desarrollo, éstas se sujetaban a lo que señalasen sus leyes orgánicas.

Anteriormente las sociedades anónimas bancarias emitían acciones representativas de su capital social, sin embargo "el legislador estimó que no era conveniente emitir acciones y emitió un nuevo título de crédito (LRB-82, artículos 9 al 16) al que denominó certificados de aportación patrimonial, mismos que eran nominativos y se dividían en dos series, la serie "A", que correspondían al Gobierno Federal y que en tiempo representaban el 66% del capital social de la sociedad nacional de crédito y la serie "B", que representaba el 34% del capital social.³⁸

El capital social de las sociedades nacionales de crédito podía ser aumentado o reducido, a propuesta del consejo directivo, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que podía modificar el reglamento respectivo debiendo escuchar la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

La administración de las Sociedades Nacionales de Crédito esta encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General. Las facultades indelegables del Consejo Directivo eran:

- I. "Normar y remover, a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, a los delegados fiduciarios y a los demás que señale el reglamento orgánico, así como concederles licencias;
- II. Nombrar y remover al secretario y al prosecretario del consejo;
- III. Aprobar los programas sobre el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas;
- IV. Acordar la creación de comités regionales consultivos y de crédito, así como los de su seno;
- V. Determinar las facultades de los distintos órganos y los servidores públicos de la sociedad, para el otorgamiento de crédito;
- VI. Aprobar, en su caso, en previo dictamen de los comisarios, el balance general anual de la sociedad;
- VII. Aprobar, en su caso, la constitución de reservas y la aplicación de utilidades, así como la forma y términos en que deberán realizarse;

³⁸ Acosta Romero Miguel, Op. Cit. Pág. 156.

- VIII. Autorizar, conforme a las disposiciones aplicables, la publicación de los estados financieros;
- IX. Aprobar los proyectos de los programas financieros, de operación anual e institucionales, los presupuestos de gastos e inversiones y la estimación de ingresos anuales, para los efectos legales correspondientes;
- X. Aprobar, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, la adquisición de los inmuebles que la sociedad requiera para la prestación de sus servicios y la enajenación de los mismos cuando corresponda;
- XI. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las modificaciones al reglamento orgánico y, en su caso, aprobar el convenio de fusión de la sociedad así como la cesión de activos y pasivos;
- XII. Aprobar la emisión de certificados de aportación patrimonial provisionales o definitivos;
- XIII. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el aumento o reducción del capital social;
- XIV. Acordar los aumentos de capital pagado de la sociedad, así como fijar las primas que en su caso deban pagar los suscriptores de certificados de aportación patrimonial;
- XV. Acordar la emisión de obligaciones subordinadas; y
- XVI. La que establezca con este carácter la respectiva ley orgánica, en el caso de instituciones de banca de desarrollo, y el reglamento orgánico de la sociedad".

El director general tenía a su cargo la administración de la institución, la representación legal de ésta y el ejercicio de sus funciones incluyendo las de delegado fiduciario general, sin perjuicio de las facultades que correspondían al consejo directivo. Podía delegar sus facultades y constituir apoderados. Era designado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

El órgano de vigilancia de las Sociedades Nacionales de Crédito, esta integrado por dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la Serie "B".

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 30 y 39 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la captación de recursos del público por las instituciones de crédito se realizó mediante las siguientes

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

operaciones y de acuerdo con lo señalado en dicha ley, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y las demás disposiciones aplicables.

A) Operaciones pasivas:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

- a) A la vista;
- b) De ahorro y.
- c) A plazo o con previo aviso:

II. Aceptar préstamos y créditos:

III. Emitir bonos bancarios:

IV. Emitir obligaciones subordinadas.

B) Operaciones activas: Por lo que toca a las operaciones activas, las instituciones de crédito deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados y la calificación administrativa y moral de ésta últimas. Dichas operaciones activas son:

- a) Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del extranjero;
- b) Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
- c) Expedir tarjetas de créditos con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- d) Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.

C) Las operaciones neutras que pueden efectuar las instituciones de crédito son las siguientes:

- a) Operaciones con valores.
- b) Operaciones con documentos mercantiles por cuenta propia.
- c) Promoción de la organización y transformación de empresas.
- d) Operaciones con oro, plata y divisas.
- e) Operaciones fiduciarias.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- d) Constituirse en representante común, albacea, síndico, liquidador o valuador.
- g) Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.
- h) Llevar la contabilidad y los libros de actas y registro de sociedades y empresas.
- i) Prestar el servicio de cajas de seguridad.
- j) Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda y.
- k) Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las operaciones análogas y conexas que aquella autorice.

Por lo que se refiere a la regulación monetaria y crediticia, el artículo 32 de la Ley a comentario establece que " las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetarán al dispuesto por la Ley Orgánica del Bancos de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria crediticia.

"En todo caso, las medidas que dicte el Banco de México se apegarán a las disposiciones legales aplicables, a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y a las directrices de política monetaria y crediticia que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio de las atribuciones que asignan las leyes respecto a la dirección de dicha política, así como para planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario".

"Las instituciones de crédito invertirán los recursos que capten del público y llevarán a cabo las operaciones que den origen a su pasivo contingente, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, determinará las clasificaciones de los activos y de las operaciones causantes de pasivo contingente, en función de su seguridad, determinando, así mismo, los porcentajes máximos de pasivo exigible y de pasivo contingente, que podrán estar representados por los distintos grupos de activos y de operaciones resultantes de las referidas clasificaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Entre los objetivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se encuentra el que las sociedades nacionales de crédito tengan un papel importante en el desarrollo del mercado bursátil.

Con el objeto de preservar la estabilidad financiera de las sociedades nacionales de crédito de banca múltiple, se crea un mecanismo de apoyo preventivo mediante la constitución de un fideicomiso que se denomina "Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple".

La organización y funcionamiento del Fideicomiso se sujetará a lo siguiente:

- a) El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto constituirá dicho Fideicomiso en el Banco de México;
- b) El Fondo aplicará sus recursos a efectuar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de crédito de banca múltiples;
- c) Las instituciones de banca múltiples están obligadas a cubrir al Fondo el importe de sus aportaciones ordinarias y extraordinarias, que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta del Banco de México oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros;
- d) El Fondo podrá obtener recursos mediante financiamientos;
- e) El Fondo deberá contar con un comité técnico integrado por siete miembros, que serán nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, por el Banco de México y por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El artículo segundo transitorio deroga la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, la anterior Ley Reglamentaria de 1982, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a la Ley vigente, sin embargo, el artículo décimo transitorio establece que el "Banco Obrero, S. A. y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, continuarán rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales vienen operando"; motivo por cual, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1941, continúa vigente para el Banco Obrero y para el Citibank.

Naturaleza Jurídica de las Sociedades Nacionales de Crédito.

Las Sociedades Nacionales Crédito formaron parte de la Administración Pública Paraestatal, en los términos del artículo 93 de la Constitución Política de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estados Unidos Mexicanos y de los artículos 1º, 3º y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La naturaleza jurídica de dichas instituciones se encontraba claramente delimitada por el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que las clasificaba dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria. De conformidad con el artículo 4º de la Ley Federal de Entidades Para Estatales (1986). "El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento... quedaban sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les era aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen".

Miguel Acosta Romero afirma que "las Sociedades Nacionales Crédito, eran una especie de sociedad mercantil de Estado que únicamente estaban estructuradas para el efecto de prestar el servicio público de banca y crédito, en los términos del artículo 28 Constitucional, de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982 y de 1985, en lo relativo a banca múltiple.

En cuanto a las diferencias que existen entre las sociedades mercantiles previstas en la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Sociedades Nacionales de Crédito, destacan las siguientes:

- a) Forma de constitución y mecanismo de creación.
- b) Duración.
- c) Formalidades para la fijación y variación del capital social.
- d) Integración de las reservas del capital.
- e) Diferentes títulos representativos del capital social (acciones y certificaciones de aportación patrimonial).
- f) Integración de los órganos administrativos y de vigilancia.

2.4. INTEGRACIÓN DEL SISTEMA BANCARIO MEXICANO EN 1985.

El sistema financiero mexicano se conformaba de los siguientes sectores:

1. Sociedades Nacionales de Crédito Instituciones de Banca Múltiple.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. Sociedades Nacionales de Crédito Instituciones de Banca de Desarrollo.
3. Banco Obrero.
4. Citibank (única sucursal en México de banco extranjero que cuenta con concesión del Gobierno Federal).
5. Organizaciones Auxiliares del Crédito previstas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito:
 - a) Almacenes Generales de Depósito.
 - b) Arrendadoras Financieras.
 - c) Uniones de Crédito.
 - d) Casas de Cambio.
6. Organizaciones Auxiliares previstas en otras leyes:
 - a) Afianzadoras.
 - b) Aseguradoras.
 - c) Bolsa de Valores.
7. Banca Internacional:
 - a) Oficinas de representación de bancos extranjeros.
 - b) Oficinas de bancos mexicanos en le extranjero.
 - c) Corresponsales de bancos mexicanos en el extranjero.
8. Sociedades que prestan sus servicios o contratan con las instituciones de crédito:
 - a) Inmobiliarias Bancarias.
 - b) Sociedades de Servicios de Información.

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

- c) Sociedades de Transporte Especializado.
9. Instituciones de Servicios:
- a) Asociación Mexicana de Bancos.
 - b) Asociación de Banqueros.³⁹

El Sistema Bancario Mexicano, de conformidad con la legislación bancaria vigente se hallaba integrado de la siguiente forma:

1. Instituciones de Crédito:
 - a) De Banca Múltiple.
 - b) Banca de Desarrollo.
 - c) Banco Obrero.
 - d) Citibank.
2. Agencias y oficinas de representación de bancos extranjeros.
3. Fideicomisos públicos.
4. Organismos auxiliares de crédito.

Autoridades en Materia Bancaria.

Las autoridades ejercían atribuciones en materia de banca y crédito en México eran las siguientes:

- a) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- b) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
- c) El Banco de México.
- d) La Comisión Nacional de Valores (en lo conducente).

³⁹ Acosta Romero Miguel, Derecho Bancario, Ed. Porrúa, México, 1986, p. 37.

Instituciones de Banca Múltiple.

Las reformas de 1974 y 1979 modificaron el régimen aplicable a la participación de la banca mexicana en los mercados financieros externos, así como también el régimen a que debían sujetarse las entidades financieras del exterior de nuestro país.

Al llevarse a cabo una uniformización de normas aplicables a todas las instituciones de crédito y de operaciones susceptibles de realizarse por los diferentes tipos de bancos previstos en la Ley, a la vez que se expidieron otras normas tendientes a considerar en forma unitaria la operación de las diferentes instituciones que constituían un grupo financiero así como los diversos departamentos especializados de una misma institución.

Las instituciones de Banca Múltiple presentan las siguientes características:

- 1) La concesión para operar un banco múltiple, sólo podía otorgarse a sociedades anónimas que fuesen fusionantes o resultaren de fusión de instituciones de crédito ya existentes.
- 2) La concesión de banca múltiple, debía necesariamente comprender el ejercicio de los tres grupos de operaciones correspondientes respectivamente, a la banca de depósito, las financieras y las hipotecarias.
- 3) La fusión de dos o más instituciones de crédito para convertirse en banca múltiple tenía efecto en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio.
- 4) Promoción de la Actividad Bancaria Internacional

Instituciones de Banca de Desarrollo.

Los bancos de fomento se especializarían para la atención a sectores determinados: los fondos de fomento y fideicomisos financieros se vincularían en la mayoría de los casos, al banco de fomento más afín con sus propósitos, las tasas activas de la banca de fomento se ajustarían con flexibilidad, en función del costo de captación relevante de los fondos de que hace uso.

“Banca de Desarrollo es la que se regulaba por leyes orgánicas respectivas a cada sociedad o institución secundariamente por la LRSPB.

1. Se trata de intermediarios financieros, no sólo de inversionistas, ya que participan en la movilización del ahorro a través del mercado, esto es tienen operaciones bancarias activas y pasivas
2. Se trata de intermediarios financieros especializados que se distinguen de la banca comercial por el plazo de los créditos que otorgan y por los criterios que utilizan en la evaluación de proyectos, tratando de valorar fundamentalmente las características objetivas del proyecto, más que las subjetivas del usuario.
3. Es también relevante señalar que los servicios financieros de la banca de desarrollo comprenden, además del otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazo, la inversión temporal en acciones de las empresas, las garantías de préstamos por parte de terceros y la colocación de emisiones de bonos.
4. La banca de desarrollo funge también como agente financiero dentro y fuera de país, sirviendo como catalizadores de la inversión.
5. Otro aspecto distintivo de la banca de desarrollo es que participa en actividades de promoción como: sugerir mejoras a los proyectos que se someten a sus consideración ayudar a encontrar socios técnicos y empresariales; realizar estudios de viabilidad para proyectos específicos; generar, financiar e iniciar nuevos proyectos que eventualmente se traspasen a otros inversionistas.

Quizá las más relevante de las características de la banca de desarrollo, es que concede créditos con tasas de interés preferenciales respecto a los niveles de mercado.

La banca de desarrollo persigue un fin específico: financiar sectores prioritarios o estratégicos de la actividad económica nacional.

Agencias y oficinas de Representación de Bancos Extranjeros.

Las oficinas de representación de bancos extranjeros tienen una larga tradición en México, más es a partir de 1930 cuando el Gobierno Mexicano comienza a percibir su existencia. Durante este año debido a la clausura de las sucursales de bancos extranjeros en nuestro país, se multiplicó la presencia de dichas oficinas.

No obstante lo expuesto, las reglas para el Registro de Oficinas de Representación, de entidades del exterior fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1972.

Según el artículo 7º de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de 1985, "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, oyendo la opinión del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y De Seguros, el establecimiento en territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior".

Dichas oficinas no podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena de actos causantes pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, accesorios financieros de los recursos captados.

El 17 de junio de 1988 se publicaron en le Diario Oficial de la Federación, las "Reglas sobre oficinas de Representación de Entidades Financieras del Exterior, a que se refiere el artículo 7º de la ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

CAPÍTULO III

III LA REPRIVATIZACIÓN DE LOS BANCOS

Recién tomado el mando como presidente por Carlos Salinas de Gortari, se dan las bases para volver los bancos a la iniciativa privada: el 2 de mayo de 1990, el presidente de la República envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la actual Ley de Instituciones de Crédito. Con ella, se aniquila el monopolio del Estado sobre el servicio de Banca y Crédito; sencillamente se intentaba volver las cosas al estado que tenían antes del 1982.

La larga iniciativa era un ejemplo de realismo que necesariamente tenía que exteriorizarse, so pena de condenar al país al oscurantismo financiero internacional. En virtud del auge económico mundial, del cual México estaba privado por su gran deuda externa, los inversionistas mundiales buscaban ansiosamente países en dónde invertir, mismos que desde luego deberían llenar los requisitos de estabilidad social garantizada, gobiernos elegidos democráticamente, estructura financiera adelantada, comercio exterior, etc., con el fin, de obtener máxima seguridad en sus inversiones. El caso es que si bien nuestro país reunía la mayoría de esos requisitos, el hecho de que el gobierno monopolizara a la banca, constituía un gran elemento de desconfianza. Y de nada valieron algunas declaraciones de organismos financieros mundiales, como el banco central de Inglaterra, en el sentido de que la paz social de México estaba garantizada por lo menos por diez años más, para convencer a los grandes capitalistas de invertir sus divisas en nuestra nación. Así entonces, si el problema era la estatización de la banca y si además dicho monopolio estatal constituía una real barrera para el desarrollo comercial de México en los enmarcados internacionales, no existía razón para no reprivatizar los bancos.

TESIS CON
FALSA DE ORIGEN

Por otra parte, el gobierno obtendría con dicha reprivatización grandes sumas de dinero, provenientes de la venta, de a veces hasta de mil por ciento del valor real de los bancos, lo cual le ayudaría a salir de algunos estancos económicos. Resultaba así la urgente necesidad, ahora en contrario, de volver la banca a la iniciativa privada.

Sin embargo, para que esto sucediera, era necesario reformar el artículo 28 de la constitución, precepto constitucional éste que con urgencia había sido reformado por presidente López Portillo y por lo menos por otros dos presidentes anteriores, ahora con el fin, de excluir del monopolio estatal indicado en su párrafo quinto, al servicio de Banca y Crédito. Así entonces, el presidente, Carlos Salinas de Gortari envió al Congreso de la Unión, el día 2 de mayo de 1990, su iniciativa de reforma, de la cual se destacan los siguientes puntos:

"TEXTO DE LA INICATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL ENVIADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL PRESIDENTE CARLOS SALINAS DE GORTARI EL 2 DE MAYO DE 1990, REFORMA QUE UNA VEZ APROBADA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 27 DE JUNIO DE 1990."

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

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

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

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

"Por tanto, el restablecimiento del carácter mixto en este sector permitirá más eficiencia en el desarrollo de la banca, más dedicación a las áreas estratégicas y mayor capacidad de respuesta a las demandas de la población. Es una propuesta de reforma que busca la congruencia con el espíritu del Constituyente en las circunstancias presentes y para beneficio de todos....."

"También existen materias de gran importancia, algunas centrales a nuestra vida económica y de prestación exclusiva por el Estado, que no son parte del artículo 28 párrafo cuarto, porque no han sido consideradas por el Constituyente, áreas estratégicas. Esta diferencia tienen expresión el párrafo quinto del artículo 28, que excluye el servicio de banca y crédito de la prohibición general al estanco y al monopolio e impide sus concesión a particulares. Así, la reforma del artículo 28 que en adición ese quinto párrafo en 1982 define el servicio de Banca y Crédito, sin duda, como una muy importante actividad, pero como una área estratégica."

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

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

"Hoy, ante las grandes necesidades que enfrentamos y los limitados recursos existentes, y por la seguridad de que los instrumentos a disposición del Estado son suficientes para ejercer la rectoría en manera económica, no es conveniente mantener la exclusividad para el Estado de prestación del servicio de banca y crédito. Sirve más a los intereses nacionales el restablecimiento del régimen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mixto de la banca como lo consideró el Constituyente por más de 65 años. Como lo establece la presente iniciativa, el Estado se propone no ser el accionario mayoritario de todas y cada una de las instituciones bancarias. Conservará sin embargo, una participación en la banca comercial y fortalecerá aquellas instituciones orientadas al fomento de actividad prioritaria específicas. Se trata de restablecer el carácter mixto de la propiedad y gestión de la banca para que el Estado cumpla con sus responsabilidades sociales y, también para modernizar al propio sector bancario en beneficio de la sociedad."

"... En los últimos años, bajo el impulso de los avances tecnológicos, se ha observado en el mundo una clara tendencia a la transformación de los sistemas financieros. La localización física de los intermediarios o la participación gubernamental en el capital de los mismos es cada vez menos eficaz para ejercer control sobre los flujos internacionales de capital. Es por ello que ni con la estatización de la banca, ni con la aplicación de controles directos sobre el total de las transacciones realizadas con el exterior, se consiguió impedir, durante los episodios pasados de agudización de la crisis financiera, la fuga de recursos fuera de México."

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

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

"....Los usuarios de los servicios financieros se verán substancialmente beneficiados en la medida en que amplíen las opciones y se mejoren la calidad y

oportunidad de los servicios, de manera congruente con la capitalización y modernización de las instituciones"

"El estado ejercerá la rectoría en el ámbito financiero ya no a través de la propiedad exclusiva de la banca múltiple, sino por medio de la banca de desarrollo, de los bancos comerciales que conserve y dé supervisión al sistema financiero...."

"...Buscamos garantizar la máxima seguridad y fortalecer la confianza de los ahorradores en los bancos. Queremos ver sus opciones ampliadas y que la competencia genere el mejor trato a los mexicanos en sus actividades con los bancos. El Gobierno de la República asegurará que así sea....."

"SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN

Palacio Nacional, a 2 de mayo de 1990.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos

CARLOS SALINAS DE GORTARI"

Podemos decir que son dos los aspectos jurídicos fundamentales que se advierten de dicha iniciativa: El primero, que se declara al servicio de Banca y Crédito como una actividad de interés general y, el segundo, que dicha actividad (o Sistema Financiero Mexicano) lo seguiría rigiendo el Estado, vía organismos de vigilancia (Banco de México, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores, etc.) y el conjunto de normas aplicables estrictamente a esa actividad.

Estas disposiciones del ejecutivo tienen su razón fundada. En efecto, por una parte y como se advierte en el cuerpo de la misma iniciativa, la reprivatización de los bancos lleva entre sus finalidades "no volver a prácticas y situaciones ya superadas", y "evitar subsidios, privilegios y abusos", obviamente de parte de los banqueros. En estas circunstancias, se esperaba que la banca, ahora privada, lejos de ser un ente que representara una carga para el país y además un obstáculo para recibir inversiones extranjeras, coadyuvara el desarrollo económico-social de la Nación, lo cual indudablemente representa un interés general o de la sociedad entera.

Pero por otra parte esta actividad de Banca y Crédito, si se quería que funcionara debidamente, no podía dejarse al voluntario cumplimiento de los banqueros, aún cuando éstos fueran dueños de la banca, porque la historia ha demostrado que cuando se les ha otorgado libertad absoluta para manejar sus negocios, sólo han resultado beneficiados algunos cuantos y perjudicados la gran mayoría, como también lo indica la iniciativa. En razón de ello, el Estado

FALLA DE ORIGEN

no podía dejar de regir esta importante función financiera, dándoles algunas libertades comerciales a los banqueros, pero sometiéndolos estrictamente a los límites marcados en las normas jurídicas aplicables. Y esto, indudablemente, otorga a dichas normas el carácter de orden público, máxime si se toma en cuenta que, la actividad de banca y crédito desarrollada por los bancos, consiste en manejar o prestar el dinero de los ahorradores del público en general, lo que representa una actividad tan delicada, que no puede dejarse al arbitrio o capricho de los ahora propietarios de los bancos.

Una vez aprobada la reforma al artículo 28 constitucional, el Ejecutivo Federal el día 27 de junio de 1990, envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la actual Ley de Instituciones de Crédito, la cual también obviamente, fue aprobada y luego publicada el 17 de julio del mismo año.

Congruente con la iniciativa de reformas al artículo 28, la nueva ley de los bancos contempla una rígida regulación sobre la administración de esas instituciones, sus objetivos, conceptos y operaciones que sólo podrán realizar y además vemos en dicha ley una tendencia eminentemente sancionadora. En primer término, la presente ley indica claramente (art. 1°) los objetivos jurídicos de la misma, indicando que: "Tiene por objeto regular el servicio de Banca y Crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano", y además les encargó la tarea de coadyuvar en el desarrollo económico de la nación (art. 4°), los cuales son, indudablemente, macroelementos en los cuales descansa la intención legislativa.

De igual manera, la ley actual de los bancos indica claramente en qué consiste "el servicio de Banca y Crédito" (art. 2°), el cual deberá ser el único objeto social de las sociedades autorizadas como bancos (arts. 8° y 9°).

Así mismo y buscando garantizar la honestidad de los propietarios y dirigentes de los bancos, y con ello la garantía de que tales instituciones realizarían en forma seria su función colaboradora del desarrollo económico del país, reservó a los órganos administrativos correspondientes (Comisión Nacional Bancaria), el autorizar o remover libremente a los administradores de dichos bancos (arts. 22 y 25).

De igual forma y con el fin de "evitar caer en los vicios del pasado", la nueva ley exige autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que un grupo de personas adquiriera el control de una institución de crédito por medio de la compra de más del 33% de sus acciones (art. 17 bis), así como para otorgar créditos considerables a los funcionarios del mismo banco o a sus allegados (art. 73).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero de igual importancia resultan las disposiciones de la ley, en el sentido de regular estrictamente las operaciones comerciales que los bancos sólo podrán realizar, agrupándolas en el título tercero, lo cual constituye una preocupación del ejecutivo y del órgano legislativo, si se toma en cuenta que la iniciativa correspondiente, insiste marcadamente en "erradicar los vicios del pasado", que consistían en celebrar operaciones bancarias a arbitrio y capricho de los banqueros, sin importar que con ellas en muchas ocasiones se vio defraudado el público inversionista, empobreciéndolo en la medida en que grupos privilegiados se enriquecían, lo cual a la postre vino una de las causas de descapitalización masiva y con ello el trastorno financiero de la Nación. Ahora los bancos están sujetos a realizar sus operaciones (activas y pasivas) al tenor estricto de la ley y las sanas prácticas y usos bancarios (buenas costumbres comerciales), con el fin de lograr los macro-objetivos planteados por el legislador, como son: La protección de los intereses del público inversionista, el sano y equilibrado desarrollo de los mismo bancos y desde luego, el desarrollo económico firme y permanente de la Nación.

Por último y con el propósito de garantizar el cumplimiento de todos los objetivos previstos en la ley, en el título quinto se indican las prohibiciones, sanciones y delitos en que incurrirán los funcionarios bancarios al desobedecer las órdenes judiciales reguladoras de las actividades de estas instituciones, con el único fin evidente, de mantener a dichos funcionarios dentro de los canales de legalidad expresamente indicados en la nueva Ley de Instituciones de Crédito.

Es esta forma, como el Estado moderno regula la importante actividad de Banca y Crédito que representa meramente un pilar fundamental en el desarrollo económico y social de nuestro país.

La reprivatización de los bancos logró el propósito inmediato del Ejecutivo, esto es, que una vez que los bancos pasaron a manos de los particulares, los inversionistas extranjeros trajeron su dinero a México, y por otro lado esta operación de compraventa otorgó al gobierno grandes utilidades, no logró en cambio obtener el objetivo mediano, el crecimiento firme y prolongado que se esperaba por lo menos en las siguientes tres décadas.

Por virtud de la reprivatización, llegó a nuestro país un inmenso capital extranjero, el cual en gran parte se utilizó precisamente en la compra de los propios bancos, y el resto se depositó en inversiones de renta pública (cetes, tesobonos, etc.), aunque viéndola con escepticismo, dichos inversionistas acomodaron su dinero solamente a corto y mediano plazo, recordando tal vez, los augurios de los ingleses, de que la paz social en México sólo esta garantizada por los próximos 10 años. Aunado a esto, las medidas tomada para evitar en lo posible la defraudación fiscal (máquinas registradoras vendidas y programadas por la propia Secretaria de Hacienda, cheques con el R.F.C. de los

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuentahabientes, etc.), así como la persecución de algunos presuntos defraudadores lograron conseguir el máximo cumplimiento de pago de impuestos. Por otra parte y por virtud de la "Guerra del Golfo", los precios del petróleo subieron. Así fue como hubo la posibilidad de ampliar las actividades bancarias.

Por virtud de la riqueza económica que de improviso obtuvo nuestro país, se construyeron grandes autopistas, escuelas, hospitales, se elevaron las reservas mundiales de México, etc. Así, México entró de lleno al "Tratado de Libre Comercio" y a otros tantos organismos internacionales financieros: les prestó dinero a algunos países centroamericanos, pagó deudas extranjeras, etc. En el ámbito interno se redujo el impuesto al valor agregado, los trabajadores obtuvieron su Sistema de Ahorro para el Retiro(SAR), subió en el campo el valor de las cosechas, se creó el Procampo, se permitió a la gente pobre obtener automóviles de desecho en el extranjero con la facilidad de "regularizarnos", hubo sobreoferta de créditos en los bancos, quienes otorgaron tarjetas de crédito y financiamientos baratos hasta para comprar televisores. La reformas al artículo 28 constitucional, habían sido un gran acierto.

Los grandes inversionistas mundiales depositaron sus dineros en México, con el afán, de recuperarlo a corto y mediano plazo, junto con sus intereses. Mientras veían el progreso y la paz social de nuestro país, ninguno de ellos hizo ni siquiera el intento de recuperarlo, menos si las tasas de rendimiento pactadas eran de las más altas en el mundo, lo cual les generaban grandes utilidades de inversión. Pero cuando suceden los penosos acontecimientos, como la guerrillas de Chiapas, el asesinato del candidato Colosio, Posadas, Ruiz Massieu, etc. Recordaron que "la paz en México sólo estaba garantizada por 10 años", mismos que casi se cumplían, por lo que previniendo un estallido social en nuestro país, exigieron la devolución de sus capitales, con los cuales México ya no contaba. Y de nada sirvieron los ruegos para renegociar el pago a más largo plazo, menos si en los discursos del candidato a la presidencia (Luis Donald Colosio), se veía la inconformidad de éste con las formas en que hasta entonces se había manejado el erario, lo cual impulsaba a pensar en que una vez que éste obtuviera el mando, no se haría responsable de los pactos de la administración pasada. México estuvo a punto, otra vez, de declararse en moratoria, lo cual hubiera sido un desastre, pues, por ejemplo, ante una negativa de pago, cualquier avión de nuestro país que llegara a otro, hubiera sido automáticamente embargado. Por lo anterior, era necesario garantizar el pago de las inversiones mediante un aval de solvencia moral y económica reconocida.

Por otra parte, Estados Unidos de Norte América avaló (pactando sobre nuestro petróleo) el pago de los capitales a corto y mediano plazo que México les debía a los inversionistas extranjeros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por el hecho de que Estados Unidos haya avalado el incumplimiento de nuestras obligaciones de pago, no significa ni que de dicho país vaya a pagar la deuda (que entonces ascendía a 45,000 millones de dólares, pero no como deuda externa, sino sólo deuda comercial a los inversionistas extranjeros exigentes), ni que el asunto estuviera arreglado, sino sólo fue un arreglo en el sentido de darnos más tiempo para el pago de tales deudas, con el correspondiente pago de más intereses.

Pero para obtener este dinero, se tomaron varias acciones que ocasionaron serios problemas en nuestro país.

Debido a la debilidad de nuestra moneda, esto a causa de no estar sustentada en la productividad nacional, hubo la necesidad de devaluarla. Esto a su vez produjo la inflación, que a mediados de 1995, fue de más del 100%. Aunado a esto, el gobierno tiene que obtener más recursos del público, tanto para sufragar sus costos de operación (que con la inflación se multiplicaron), como para cumplir sus compromisos de pago de los capitales extranjeros, razón por la cual hay necesidad de elevar las contribuciones; así, por ejemplo, en lo que respecta al Impuesto al Valor Agregado, este se elevó otra vez del 10% al 15 % y empezó de nuevo la persecución fiscal, y también otra vez la inflación.

Para evitar que los grandes inversionistas se alejen de México, o simplemente para convencer a los actuales que mantengan sus capitales en nuestro país, el gobierno debe ofrecerte mayores utilidades que cualquier otro país. En estas circunstancias, es necesario elevar los intereses, aún cuando se encarezca el crédito interno. Y cuando esto sucede se paraliza la economía y crece la inflación. Al final, entonces, esto se vuelve un círculo vicioso.

En síntesis, podemos decir que cuando nuestro país no se preocupa por rellenar la productividad (industrial, comercial, agropecuaria, etc.) porque no se invierte en el desarrollo ordenado y permanente de estas actividades, de tal forma de lograr, no nada más la autosuficiencia, sino además la exportación de bienes que produzcan divisas, siempre estará utilizando capitales prestados, a los cuales hay que pagarles intereses; pero para pagar tales, es necesario cobrar los impuestos, o altos intereses por préstamos bancarios. Luego, el crédito se encarece y con ello los bienes que las empresas producen, lo cual produce a su vez inflación. Aunado a esto, nuestra moneda siempre es débil y por ende, siempre tiende a devaluarse, lo cual produce más inflación. Al final, los capitales tienen que devaluarse, lo cual produce más inflación. Los capitales tienen que devolverse y nos quedamos sin circulante, que produce un crédito más caro y con ello más inflación, y así, una cadena interminable.

3.1. El Campo del Derecho en las Operaciones Bancarias.

Por disposición del artículo 73, fracción X, de la Constitución es el Congreso de la Unión el único con facultades legislativas para regular, por medio de leyes y reglamentos, los actos de comercio. Dicho precepto, establece:

Artículo 73.- "EL CONGRESO DE LA UNIÓN"

"X.- Para legislar en toda en toda la República sobre Hidrocarburos, Minería, Industria Cinematográfica, Comercio, Juegos con Apuestas y Sorteos, Intermediación y Servicios Financieros, Energía Eléctrica y Nuclear, y para expedir las Leyes del Trabajo Reglamentarias del artículo 123:"

Por disposición expresa de este precepto, tenemos entonces la materia mercantil sólo podrá ser regulada por leyes federales, excepto y, en lo relativo al procedimiento judicial que pueda utilizarse para hacer valer las acciones y excepciones de los comerciante, caso en el cual resultan aplicables en forma supletoria, los Códigos Procesales Civiles de los Estados.

Congruente con la disposición del legislador constitucional contenida en el precepto transcrito, el legislador secundario creó diversas leyes generales y especiales tendientes a regular los actos de comercio. Así, tenemos al Código de Comercio, que en su primer artículo establece:

Artículo 1º.- "Las disposiciones de este código son aplicables solo a los actos comerciales."

Sin embargo, si bien los actos de comercio se rigen necesariamente por el Código de Comercio, en su carácter de Ley General Mercantil, también existen otras leyes que tienen carácter de leyes especiales mercantiles, razón por la cual estas también regulan actos de comercio.

Actualmente y por virtud del decreto de 29 de abril de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de mayo del mismo año, mediante el cual se reforman, adicional y derogan diverso artículos del Código de Comercio, la regulación de los actos de comercio por diferentes leyes especiales mercantiles, no tienen ninguna duda, pues el artículo primero del Código de Comercio antes transcrito, fue reformado para quedar como sigue:

Artículo 1º.- "Los actos comerciales solo se registrarán por los dispuesto en este código y las demás leyes mercantiles aplicables."

Se aclara que por disposición del artículo primero transitorio del mencionado decreto, el artículo transcrito y el dos los demás reformados y adicionados por virtud del mismo decreto, sólo serán aplicables sesenta días después de su publicación y por ningún motivo se aplican a las personas cuyos contratos de crédito o reestructura, sean anteriores a esa fecha.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Siendo un Acto Comercial sinónimo de un acto de negocio, de tráfico, de especulación, mediante el cual el que lo ejerce, tiene el ánimo de obtener con él un lucro o una utilidad. El Código de Comercio, entonces es aplicable a este tipo de actos, aún cuando los mismos puedan ser "Accidentales", según lo disponen los artículos 3º y 4º de dicho Código, que dicen:

Artículo 3º.- "Se reputan en Derecho Comerciantes:

- I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de su ocupación ordinaria;
- II. Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;
- III. Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de estas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.

Artículo 4º.- "Las personas que accidentalmente con o sin establecimiento fijo, hagan alguna operación de comercio, aunque no son en derecho comerciantes, quedan, sin embargo, sujetas por ello a las leyes mercantiles. Por tanto, los labradores y fabricantes, y en general todos los que tienen plantados almacén o tienda en alguna población para el expendio de los frutos de su finca, o de los productos ya elaborados en su industria o trabajo, sin hacerles alteración al expenderlos, serán considerados comerciantes en cuanto concierne a sus almacenes o tiendas."

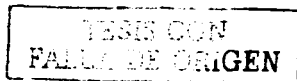
Pero además de que en forma general el Código de Comercio indica en qué casos es aplicable el mismo, también lo hace en forma especial y directa mencionando concretamente en su artículo 75, aquellos supuestos en que indiscutiblemente debe aplicarse este ordenamiento legal por considerar que son actos comerciales. En dicho precepto legal, en su fracción XIV, establece:

Artículo 75.- "La ley reputa actos de comercio:..."

"XIV.- La operaciones de los bancos".

Sin género de duda entonces que en las operaciones bancarias, es aplicable en Código de Comercio.

Pero el mencionado Código, como ley general aplicable a los actos comerciales, no regula con exactitud muchos aspectos y detalles de las operaciones



comerciales, razón por la cual y consciente de ello, el legislador insertó la disposición contenida en el artículo 2º, que dice:

Artículo 2º.—"A falta de disposición de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comerciales las del Derecho Común contenidas en el Código Civil aplicable en materia Federal."

De este precepto se infiere que en materia de comercio, habrá supletoriedad de las leyes del derecho común. Pero de esto a su vez se desprenden dos puntos importantes, que son la intención del legislador cuando menciona "el derecho común", y la aplicación de las disposiciones del derecho común, en forma supletoria, a las disposiciones del Código de Comercio.

3.2. Código de Comercio, Ley Sustantiva Supletoria.

Como de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del Código de Comercio a falta de disposiciones del mismo serán aplicables a los actos de comercio las del Derecho Común, siendo ésta una ley de carácter federal, es claro que se refiere el precepto en cita a la legislación civil federal y a la de los Estados. Por tanto, si en un procedimiento de carácter mercantil el juzgador se niega a aplicar el beneficio de la quejosa una disposición del Código Civil de la entidad federativa en que se tramita el juicio, es claro que no viola en perjuicio de la solicitante del amparo sus garantías individuales.

3.3. Leyes Supletorias en Materia Mercantil.

Si bien los Códigos de Procedimientos Civiles de cada Estado, son supletorios del de Comercio, esto no debe entenderse de modo absoluto, sino sólo cuando falten disposiciones expresas sobre determinado punto, en el Código Mercantil, y a condición de que no pugnen con otras que indiquen la intención del legislador, para suprimir reglas de procedimientos o pruebas.

3.4. Supletoriedad de la Ley.

Requisitos Para Que Opere.

Los requisitos necesarios para que exista la supletoriedad de unas normas respecto de otras, son:

- a) Que el ordenamiento que se pretenda suplir lo admita expresamente, y señale el estatuto supletorio;

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

- b) Que el ordenamiento objeto de supletoriedad prevea la institución jurídica de que se trate:
- c) Que no obstante esa previsión, las normas existentes en tal cuerpo jurídico sean insuficientes para su aplicación a la situación concreta presentada, por carencia total o parcial de la reglamentación necesaria, y
- d) Que las disposiciones o principios con los que se vaya a llenar la deficiencia no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida.

Ante la falta de uno de estos requisitos, no puede operar la supletoriedad de una legislación en otra.

Tomando en cuenta la publicación de la gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época en abril de 1994, se obtiene claramente que:

1. Cuando el Código de Comercio indica que se aplicarán supletoriamente a los actos de Comercio las disposiciones del derecho común, debemos entender por tales disposiciones a las contenidas en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.
2. La supletoriedad del Código Civil en cita a los actos de comercio, solo opera cuando el Código de Comercio prevea la cuestión de que se trate; que dicha cuestión no esté debidamente reglamentada y; que aquel Código no contrarie a éste. Si alguno de estos requisitos no se cumple, entonces no podrá haber supletoriedad.

Pero si bien el asunto de la supletoriedad del derecho común a los actos de comercio provocó serias polémicas, hasta el grado de obligar a los Tribunales Federales a emitir diversa Jurisprudencia al respecto.

Actualmente el problema de la obscuridad del artículo segundo del Código de Comercio respecto a que el "Derecho Común" debería aplicarse supletoriamente a los actos de comercio, ha quedado resuelto por virtud de su reforma en el decreto antes indicado, quedando a la fecha como en seguida se transcribe:

Artículo 2º.—"A falta de disposición de este ordenamiento y las demás leyes mercantiles, serán aplicables a los actos de comercio las del Derecho Común contenidas en el Código Civil aplicable en Materia Federal."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Pero por una parte, el Código de Comercio regula en forma general los actos de comercio, y además indica expresamente que las operaciones de los bancos tienen ese carácter, razón por la cual en principio decimos que dicho ordenamiento legal será entonces el aplicable en tales operaciones por otra parte el mismo Código, en su artículo 640, envía para su regulación a los actos comerciales de las instituciones de crédito, a una ley especial. Dicho artículo establece:

Artículo 640.- "Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras esta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo, aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión."

Para dar cumplimiento a las disposición contenida en el artículo transcrito, el legislador creó entonces la ley correspondiente, que actualmente se denomina "Ley de Instituciones de Crédito", la cual y en su artículo primero dice:

Artículo 1º.- "La presente ley tiene por objeto regular el servicio de Banca y Crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el estado ejercerá la rectoría financiera del sistema bancario mexicano."

Como un banco tiene entre sus principales funciones la de captar recursos económicos del público vía ahorro, inversiones, fideicomisos, etc., para a su vez otorgar créditos al mismo público, entonces tenemos que dicho banco será una institución de crédito de las denominadas de "banca múltiple" según lo dispone el artículo segundo de la Ley en mención, que indica:

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

- I. Instituciones de Banca Múltiple, e
- II. Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, se considera Servicio de Banca y Crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a

TERMINADO CON
FALLA DE ORIGEN

cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

No se consideran operaciones de Banca y Crédito aquellas que, en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a Instituciones de Crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques."

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolverá las consultas que al respecto se le formulen y podrá establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales, para efectos de la presente ley, se precise si hay o no intermediación bancaria.

(Por virtud del decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 1996, quedó derogado el último párrafo de este artículo).

Al final, tenemos que, por disposición del Código Comercio, que en este caso resulta ser una Ley General aplicable en Materia de Comercio, los bancos en su carácter de Instituciones de Crédito, se regirán por la Ley de Instituciones de Crédito, la cual y en concordancia con el artículo 73 de la Constitución, es una Ley Federal.

3.4.1. De la Supletoriedad de la Ley de Instituciones de Crédito.

Al igual que el Código de Comercio, la propia ley especial que regula las operaciones bancarias, no es completa, esto es, no prevé muchos detalles relativos a las relaciones comerciales entre el banco y sus clientes, razón por la cual y consciente de ello, el legislador que la creó también consideró la supletoriedad de dicha ley por otros ordenamientos legales, según el artículo sexto de dicha ley, que indica:

Artículo 6º.- "En lo no previsto por la presente ley y por la ley orgánica del Banco de México, a las Instituciones de Banca Múltiple se les aplicarán en el orden siguiente:

- I. La Legislación Mercantil;
- II. Los Usos y Prácticas Bancarios y Mercantiles;
- III. El Código Civil para el Distrito Federal, y

**CON
FALLA DE ORIGEN**

IV. El Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de esta ley.

Las instituciones de Banca de Desarrollo, se registrarán por su respectiva Ley Orgánica y, en su defecto, por lo dispuesto en este artículo."

Así entonces tenemos que a las instituciones de banca múltiple, les es aplicable en primer término, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco de México; en seguida y supletoriamente, la Legislación Mercantil; luego, los Usos y Prácticas Bancarias y Mercantiles; seguidamente, el Código Civil para el Distrito Federal (o Código Civil Federal en toda la República) y; por último, el Código Fiscal de la Federación.

Debe aclararse que cuando la Ley de Instituciones de Crédito indica que se aplicará supletoriamente "la Legislación Mercantil", debe entenderse por esto a todas aquellas leyes que en materia de comercio sean emitidas por la federación (leyes y reglamentos Federales), según los criterios jurisprudenciales antes trascritos, considerando entre ellas al Código de Comercio, Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley General de Sociedades Mercantiles, en resumen, a todas aquellas leyes especiales mercantiles que como ya dijimos, regulan a los Actos de Comercio.

En cuanto al Código Fiscal de la Federación, como lo establece la fracción IV, del artículo 6° de la Ley de Instituciones de Crédito, solo es aplicable a "las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 de la misma Ley", mismos que solo contienen disposiciones sobre sanciones administrativas de la Comisión Nacional Bancaria.

Como punto relevante, debemos decir que por disposición del artículo 640 del Código de Comercio, no corresponde en primer término a este ordenamiento legal regular las relaciones jurídicas de los bancos, sino que el mismo nos envía a la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que es válido afirmar que en dichas relaciones, en primer término debe aplicarse esta Ley.

Pero además de esta Ley, deberá aplicarse conjuntamente la Ley Orgánica del Banco de México, según lo dispone el artículo 6° antes transcrito. Seguidamente y en forma supletoria, debe aplicarse la legislación mercantil que en ella está comprendido el Código de Comercio. Y aquí es donde puede existir alguna confusión, porque en seguida del Código de Comercio, aplicamos el Derecho Civil, cuando no debe ser así.

CON
FALLA DE ORIGEN

En efecto, primeramente el Código de Comercio, nos envía a la Ley de Instituciones de Crédito, luego esta ley nos reenvía al Código de Comercio, como una de tantas leyes mercantiles supletorias. Pero, siendo el Código Civil Federal un ordenamiento legal supletorio del Código de Comercio, según lo dispone el artículo 2º de dicho código y la jurisprudencia ya transcrita, podemos entender en este caso que el Código Civil es supletorio de la Ley de Instituciones de Crédito. *No de forma inmediata*, después del Código de Comercio, porque inmediatamente después de este Código, siguen en aplicación supletoria "los usos y prácticas bancarios y mercantiles", según el artículo 6º de la Ley en mención, y solo después de éstos será el Código Civil Federal.

Así entonces, podemos decir que en las relaciones jurídicas con el banco, en primer término se aplicarán la Ley de Instituciones de Crédito junto con la Ley Orgánica del Banco de México; seguidamente, la Legislación Mercantil (Código, Ley de Títulos, etc.) Luego, los Usos y Prácticas Bancarios y Mercantiles y, por último, el Código Civil para el Distrito Federal.

3.5. La Acción Mercantil (Defensa Legal de los Deudores)

La acción, según el diccionario de Derecho de Ignacio Burgoa es:

"El Derecho Público Subjetivo de solicitar la prestación del Servicio Público Jurisdiccional que culmina con la dicción del Derecho, al dirimirse por los Tribunales una controversia."

Por su parte el artículo 17 Constitucional, consagrando a favor de los gobernados el derecho de la acción, establece:

Artículo 17.- "Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estará expedito para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las Leyes Federales y Locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los Tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente Civil".

Con lo anterior podemos deducir que las características de la acción son las siguientes:

- A. Es un Derecho Público.
- B. Subjetivo y.
- C. Potestativo y debe hacerse valer ante los órganos Jurisdiccionales.

En cuanto a sus elementos, son los siguientes:

- A. El sujeto.
- B. La Causa y.
- C. El Objeto.

Características de la Acción.

- A. Es un Derecho Público.- Se dice que es público, porque su ejercicio está expedito para cualquier gobernado, sin importar raza, rango, color, religión, etc., lo que a su vez constituye una garantía individual consagrada en el artículo 17 de la constitución.
- B. Es un Derecho Subjetivo.- Se dice que es subjetivo porque a su vez el poder público está obligado a atender ese derecho. Así entonces, mientras que por un lado el derecho a la acción representa una facultad discrecional para el gobernado, por el otro representa una obligación de atención a dicho derecho por parte del Estado. Cuando es el poder público el que niega ese derecho, se dice entonces que se viola en perjuicio del gobernado la garantía de acción, prevista en el artículo 17.
- C. Es un Derecho Potestativo.- De igual forma, el derecho a la acción civil es un derecho potestativo, porque el particular agraviado por un hecho jurídico, puede o no ejercitar ese derecho, sin que exista norma jurídica alguna que exija a dicho particular a ejercitar una acción civil cuando solo él es el perjudicado por una situación jurídica concreta.

Debe decirse, que la acción a pesar de que es una facultad que discrecionalmente pueda hacer valer el gobernado ante el poder público, (derecho potestativo), filosóficamente también resulta ser una obligación constitucional que debe cumplirse cuando se necesite de la impartición de justicia, habida cuenta que el primer párrafo del artículo 17 Constitucional, ordena que:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho".

De lo cual se deduce entonces que, aunque la acción es una facultad del gobernado para acudir al Estado solicitando justicia, también representa una obligación de éste para evitar tomar la justicia en sus manos. Y esto tiene su razón fundada, pues de no ser así, se dejaría al gobernado ante la opción de ejercitar su derecho de acción ante los órganos del Estado o hacerse justicia por sí mismo, lo cual indudablemente provocaría un caos social.

D. Debe hacerse valer ante los órganos jurisdiccionales.- Otra característica de la acción se refiere a que esta es un derecho de Acción; el primero es el género y el segundo es la especie; el primero está consagrado en el artículo 8° constitucional y se refiere a la facultad discrecional que todo gobernado posee para ocurrir a cualquier autoridad para solicitarle algo, a lo cual la autoridad no necesariamente tiene que conceder, sino solo contestar. El Derecho de petición aunque también es "público y subjetivo", porque debe gozarse por cualquier sujeto y obliga a la autoridad a respetarlo en el sentido de contestar a la petición que se formule "en forma escrita y en breve término al peticionario", se puede ejercitar, como ya se dijo, ante cualquier autoridad, sean o no tribunales, sin que el ejercicio de tal derecho engendre en una controversia entre partes determinadas.

El ejercicio del derecho de acción, en cambio, y aunque también es una petición dirigida a una autoridad, se diferencia del de petición porque aquél va a provocar una controversia entre diversas partes, por lo regular determinadas, y la autoridad que atenderá la acción ejercitada y que deberá resolver la controversia, necesariamente deberá ser un tribunal.

El Derecho de Acción solo puede ejercitarse ante los Tribunales y se llevará como fin que este órgano de Estado al aplicar el derecho y resolver la controversia que se suscite entre partes determinadas (actor y demandado), tutele un derecho o exima de una obligación o como se dice en el artículo 17 constitucional, "se administre justicia". De ahí entonces que toda promoción ante un Tribunal que no conlleve a dirimir una controversia entre partes determinadas, no puede considerarse como una verdadera acción, sino en todo caso como una petición, dentro de la cual participan, por ejemplo, las jurisdicciones voluntarias.

La Acción es un Derecho- Obligación que tiene el gobernado para acudir a un órgano Jurisdiccional solicitando se le administre justicia mediante la aplicación del Derecho a una controversia entre partes determinadas.

3.6. Naturaleza Jurídica de las Acciones de los Bancos.

Es indudable que toda obligación mercantil solo puede derivarse de un acto de comercio. Siendo entonces una obligación mercantil aquella derivada directamente de un acto mercantil o de comercio, y siendo las acciones mercantiles un esfuerzo del actor para lograr que mediante la Jurisdicción se reconozca un derecho de comercio, es indudable entonces, que tales acciones solo pueden ser en esencia mercantiles.

En muy pocas ocasiones, el acto mercantil se entrelaza con uno civil, como puede ser el caso del préstamo mercantil, previsto y regulado en los artículos del 358 al 364 del Código de Comercio, el cual puede ser garantizado mediante la hipoteca, que un contrato que no está regulado por la legislación mercantil, sino por la civil (Código Civil Federal). Pero en este caso, el contrato de hipoteca por ser un pacto de garantía solamente, será un contrato accesorio, siendo el principal el contrato de préstamo. Así entonces y aún cuando en un mismo instrumento mercantil coexista un acto civil, el acto principal será mercantil, razón por la cual la acción que se enderece para obtener el cumplimiento forzoso de las obligaciones derivadas de este acto, necesariamente será mercantil, aún cuando en la misma acción se promueva la realización de la obligación de carácter civil (que le es accesoria a la obligación principal). Pero esta situación jurídica, sólo aparece cuando el pacto principal se da entre comerciantes, y aún cuando solo uno de los contratantes lo sea y el otro no. Más aún, cuando sin ser comerciantes ninguno de ellos, realicen "accidentalmente" un acto de comercio. Todo esto se encuentra claramente expresado en los artículos 1º, 2º y 3º del Código de Comercio, antes transcritos.

Cuando el acto principal sea de comercio, las obligaciones y derechos de él derivados serán esencialmente mercantiles, resultando ser actos de comercio, todos aquellos realizados generalmente, por los comerciantes en virtud de su establecimiento comercial o actividad de comercio, y específicamente los indicados en el artículo 75 del Código de Comercio.

También se puede considerar esencialmente mercantil, a aquella acción por virtud de una obligación mercantil, el hecho de que el mismo Código de Comercio, en su artículo 81, indique que serán aplicables a los actos mercantiles las disposiciones del Derecho Civil acerca de la capacidad de los contratantes y la rescisión o nulidad de los contratos mercantiles, pues esta disposición legal sólo ordena la supletoriedad de la ley civil en todo aquello que las leyes mercantiles prevean sobre tales situaciones jurídicas, dejando intacta la naturaleza mercantil de los actos de comercio.

En cuanto a los actos de los bancos, estos son considerados estrictamente "Actos de Comercio", según lo dispone el artículo 75, fracción XIV, del Código de Comercio, razón por la cual no cabe ninguna duda de que todas aquellas

operaciones realizadas por los bancos con sus clientes en virtud de su objetivo social mismo, son actos de comercio sin importar que el cliente sea o no en Derecho un comerciante, pues aquí lo que verdaderamente influye para calificar el acto, es la actividad del banco, razón por la cual las obligaciones derivadas de tal acto, serán mercantiles y por lo tanto cualquier acción relacionada con tal acto u obligación, necesariamente será mercantil, sin perjuicio, de que el acto comercial esté o no esté garantizado con un contrato de naturaleza civil, o que pueda rescindirse o nulificarse por causas legales contenidas en alguna ley civil.

Es decir que todas las acciones emprendidas por los bancos por virtud de sus actos de comercio y con el fin de obtener el cumplimiento de las obligaciones derivadas de tales actos, serán de naturaleza jurídica esencialmente mercantil.

3.7. El Servicio de Banca y Crédito

Como se indica en el artículo 4º de la Ley de Instituciones de Crédito, los bancos como componentes del Sistema Bancario Mexicano, tienen como principal función coadyuvar con el crecimiento y desarrollo de la economía nacional.

Los artículos 8º y 9º de la Ley de Instituciones de Crédito, indican:

Artículo 8º.- "Para organizarse y operar como instituciones de Banca Múltiple se requiere autorización del gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Por su naturaleza, estas autorizaciones serán transmitibles.

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

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

1. Tendrán por objeto la prestación del Servicio de Banca y Crédito, en los términos de la presente ley;

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

TEMA CON
FALLA DE ORIGEN

- II. La duración de la sociedad será indefinida.
- III. Deberán contar con el capital social y capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta ley y,
- IV. Su domicilio social estará en el territorio nacional.

La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma, deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, una vez aprobada la escritura o sus reformas deberán escribirse en el Registro Público de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial."

De estos preceptos legales se obtiene lo siguiente: Para operar como Institución de Banca Múltiple se necesita la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tal autorización sólo puede darse a sociedades de capital fijo y; que tengan por objeto social la prestación del Servicio de Banca y Crédito, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito.

A su vez la función de los bancos siempre deberá ser "la Prestación del Servicio de Banca y Crédito"; éste es el único objeto social de dichos bancos; no podría haber autorización para que los bancos puedan operar como tales, si tuvieran otro objeto social.

La propia Ley de Instituciones de Crédito nos indica en su artículo 2º el concepto de servicio de Banca y Crédito de la siguiente forma:

Artículo 2º.- "Para efectos de lo dispuesto en la presente ley se considera servicio de Banca y Crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente. Quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados."

Este precepto aclara que el servicio de Banca y Crédito, se desarrolla mediante dos tipos de actos comerciales: Actos de Pasivo Directo y Actos de Pasivo Contingente.

A estos mismos actos comerciales, la propia ley en mención, en otros apartados, los llama también Operaciones Pasivas y Operaciones Activas.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3.7.1. Pasivo Directo u Operaciones Pasivas

Los actos de pasivo directo u operaciones pasivas, consisten en la "La captación de los recursos del público en el mercado nacional", lo cual hace un banco mediante las diversas operaciones administrativas autorizadas por la propia ley o circulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como son:

- Cuentas de ahorro, de cheques,
- Inversiones a plazo, etc.,

En donde el banco se constituye en deudor o depositario de valores o recursos del mismo público, mientras que el público inversionista será el acreedor.

Por su parte, los actos de pasivo contingente u operaciones activas de los bancos, según se lee en el mismo párrafo legal transcrito, consisten en "la colocación de los recursos obtenidos del público en el mismo público", lo cual un banco logra mediante sus financiamientos, es decir, créditos que otorga a sus clientes, resultando así el banco acreedor y el público deudor. Pero en esto resulta muy importante analizar el concepto de la palabra "contingente", porque al igual que los conceptos anteriores, ésta connotación será relevante para el estudio de temas relacionados, tomando en cuenta que los actos comerciales de los bancos en donde el público resulta deudor y el propio banco acreedor.

Tomando en cuenta que de acuerdo al diccionario de la lengua española, la palabra "contingente" significa: "coadyuvar con otros en la realización de un proyecto o la obtención de un fin," de asumirse que la única labor que el legislador encomendó de la banca múltiple para "coadyuvar en el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional" específicamente consiste en "captar recursos del público mediante operaciones pasivas y colocar tales recursos en el mismo público, con el único ánimo de coadyuvar, a su vez, en la obtención de fines y proyectos, previamente establecidos". Cualquier otra operación o actividad distinta de éstas, indudablemente estarán fuera de su objeto social; fuera de las facultades que el propio legislador les otorgó mediante la Ley de Instituciones de Crédito, y por lo tanto fuera de legalidad.

La intención de legislador al crear la Ley de Instituciones de Crédito, fue regular las actividades que solamente estas podrían realizar, tomando en cuenta que por lo delicado de su objeto social, no podría dejarlas actuar en su arbitrio, o en base a una ley general, sin el consabido riesgo de caer en los vicios de antaño.

Por lo tanto, otorgando a los bancos el privilegio de manejar los dineros del público inversionista, los convirtió en "comerciantes especiales" y por tanto,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

deberían sujetar sus operaciones a una "ley especial", como viene a ser la Ley de Instituciones de Crédito.

El legislador regula en dicha ley especial, taxativamente, las operaciones activas que los bancos sólo podrán realizar, esto es, indica en forma ordenada y expresa los tipos de operaciones comerciales permitidas únicamente a los bancos, pero, además indica también la reglas que se deberán seguir al realizar tales operaciones. El tipo de operaciones que el legislador autorizó realizar a las instituciones de crédito, se encuentran indicadas genéricamente en el artículo 46 de dicha Ley, mientras que en los artículos 7 al 85, inclusive de la misma, tales operaciones se encuentran reguladas específicamente, razón por la cual se dice que todas las operaciones permitidas a estas instituciones, se encuentran reguladas taxativamente por la ley.

El artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece:

Artículo 46.- "Las Instituciones de Crédito solo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I. Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - a) A la vista;
 - b) Retirables en días preestablecidos;
 - c) De ahorro y,
 - d) A plazo con previo aviso.
- II. Aceptar préstamos y créditos;
- III. Emitir bonos bancarios;
- IV. Emitir obligaciones subordinadas;
- V. Constituir depósitos de instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
- VI. Efectuar descuentos y préstamos o créditos;
- VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

ESTE CON
FALLA DE ORIGEN

- VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso aval del títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;
- IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de la Ley del Mercado de Valores;
- X. Promover la organización y transmisión de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y subscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley;
- XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportes sobre estas últimas;
- XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;
- XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- XV. Practicar las operaciones de fideicomisos a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- XVI. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores en general de documentos mercantiles;
- XVII. Actuar como representante común de los tenedores de los títulos de crédito.
- XVIII. Hacer servicios de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de la emisoras;
- XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registros de sociedades y empresas;
- XX. Desempeñar el cargo de albacea;
- XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;

XXIII. Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;

XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

La realización de las operaciones señaladas en esta fracción, así como el ejercicio de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones de las partes, se sujetarán a lo previsto por esta ley y, en lo que nos oponga a ella, por la Ley General de organizaciones y actividades auxiliares de crédito, y

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

Al analizar las operaciones contingentes que se encierran en las fracciones antes citadas, tenemos lo siguiente:

1) Fracción VI.- Esta fracción, a su vez contiene diversos tipos de operaciones comerciales que los bancos sólo podrán realizar, como son: El Descuento, El Préstamo y El Crédito, razón por la cual debemos dividirlas en :

a) Efectuar descuentos.- El descuento es la adquisición al contado de un crédito a plazo.⁴⁰ El descuento, es un contrato mediante el cual una persona denominada "descontante o descontador", adquiere un título de crédito antes de la fecha de su vencimiento, mediante el pago de su valor a su titular, denominado "descontatario".

La operación de descuento lleva como objetivo la adquisición de títulos de crédito. Cuando los títulos que se adquieren son "nominativos", el descontatario debe endosar el documento al descontante. Así entonces, en toda operación de descuento el descontador adquiere la propiedad del título, con todos los derechos inherentes a la propiedad de los derechos o cosas representados literalmente en él. Mientras tanto, el descontatario recibe anticipadamente el pago del título.

⁴⁰ Angelo Aldrighetti, *Técnica Bancaria*, pág. 67.

Esta operación comercial, por el alto riesgo que representa, choca directamente con el principio de "seguridad y liquidez" en las operaciones bancarias, pues es claro que si el banco se pusiera a pagar anticipadamente todo título de crédito aún no vencido con la incertidumbre de que el pago pueda o no hacerse por obligado en la fecha de vencimiento correspondiente, habría innumerables casos de fraude, pues sería muy fácil engañar al banco con un crédito simulado consignado en un título y pedirle nos lo pagara anticipadamente. Por virtud del alto riesgo que significa este tipo de operaciones, la ley no la reglamenta y si bien prevé en forma general la operación de descuento, de ninguna manera reglamenta el descuento de títulos de crédito. Es más, de tan alto riesgo que resulta ser esta operación que cayó en desuso totalmente. Tal vez por ello la actual Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, ni siquiera la comprende.

Es indudable que por no estar contemplada expresamente en la Ley de Instituciones de Crédito, esta operación mercantil, ni tampoco por las demás leyes comerciales supletorias, la operación de descuento de títulos de crédito no está permitida a los bancos, a menos que tal operación se realice por medio de un contrato de apertura de crédito con las correspondientes garantías, en donde el descontatario sea el titular del crédito, caso en el cual si el título descontado no se pagare en la fecha de vencimiento por el obligado, entonces el banco podrá cargar su importe en el contrato de apertura de crédito abierto en favor del descontatario. Sólo así se comprende lo dispuesto por la fracción VII del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, que dice:

Artículo 106.- "A las Instituciones de Crédito le estará prohibido:

VII.- Aceptar o pagar documentos o certificar cheques en descubierto, salvo en los casos de apertura de crédito: ..."

Sin embargo, existe otro tipo de contratos de descuento, denominado "Descuento de Crédito en Libros" que si está autorizado y regulado en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. Este tipo de contratos por disposición de la misma ley, está reservado únicamente a las instituciones de crédito.

Al respecto los artículos 288, 289 y 290 de la ley de Títulos y Operaciones de Crédito, establecen:

Artículo 288.- "Los créditos abiertos en los libros de comerciantes podrán ser objeto de descuento, aún cuando no estén amparados por

títulos de crédito suscritos por el deudor, siempre que se reúnan las siguientes condiciones:

I.- Que los créditos sean exigibles a término o con previo aviso fijos;

II.- Que el contrato de descuentos se haga constar en póliza a la cual se añadirán las notas o relaciones que expresen los créditos contados, con mención del nombre o domicilio de los deudores, del importe de los créditos, del tipo de interés pactado y de los términos y condiciones de pago:

IV.- Que el descontatario entregue al descontador letras giradas a la orden de este, a cargo de los deudores, en los términos convenidos para cada crédito. El descontador no quedará obligado a la presentación de esas letras para su aceptación o pago, y solo podrá usarlas en caso de que el descontatario lo faculte expresamente al efecto y entregue al descontador, a su vencimiento, el importe de los créditos respectivos."

Artículo 289.- "El descontatario será considerado, para todos los efectos de ley como mandatario del descontador, en cuanto se refiere al cobro de los créditos materia del descuento."

Artículo 290.- "Solo las instituciones de crédito podrán celebrar las operaciones a que se refiere este capítulo."

Son totalmente claras las reglas contenidas en estos preceptos, mismas que se deben seguir en la realización del contrato de descuento por parte de los bancos. Pero además, debemos añadir que en la realización de este tipo de operaciones, el banco está obligado a exigir garantías al descontatario o a los mismos obligados al pago de los créditos descontados, con el fin de complacer el principio de seguridad y liquidez que permanentemente debe asistir a la operaciones bancarias.

b) Otorgar Préstamos o Créditos.- Préstamo y Crédito siendo cosas distintas, deben coexistir en una misma operación. Mediante, el préstamo, se entrega al deudor una cosa (dinero) con la obligación de éste a retribuirla. Pero esta acción de prestar, no podía realizarse si antes no hay crédito, esto es, si antes no hay confianza y credibilidad de que dicho acreedor cumplirá con sus obligaciones de retribuir lo prestado. De ahí entonces, si tomamos en cuenta que el banco presta a sus clientes el dinero de público inversionista, debe tener suma confianza en que le será devuelto, pues de lo contrario, defraudará la confianza de sus inversionistas, lo cual es una preocupación del legislador bancario, según antes dijimos. Por ello, la ley obliga al banco a que previamente al otorgamiento de un financiamiento, califique la calidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de los acreditados, según se desprende de la lectura del artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Así entonces "préstamo y crédito" en la ley de los bancos, no son cosa distinta, sin por el contrario, juntos deben coexistir en todos aquellos actos contingentes que estos realicen.

Sin embargo, a pesar de que la Ley de Instituciones de Crédito autoriza genéricamente a los bancos a "otorgar préstamos o créditos", según la fracción VI, del artículo 46, en los subsiguientes artículos (taxativamente) autoriza y regula expresamente los únicos actos comerciales de préstamo o crédito que los bancos podrán realizar, y que de antemano decimos que solo son: Contratos de Créditos de Habilitación o Avío, Refaccionarios y Contratos de Apertura de Crédito.

- 2) Fracción VII.- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en Cuenta Corriente.- Otra de las operaciones contingentes que los bancos sólo podrán realizar, consiste en la apertura de crédito en Cuenta Corriente para que el acreditado pueda hacer uso del dinero de ese crédito, mediante el uso de una "tarjeta de crédito".

El banco cubre obligaciones del acreditado en favor de terceros, aunque puede pactarse también que el crédito previamente abierto en favor de dicho acreditado, al cual puede abonarle las cantidades que en mismo contratos se indiquen.

Son aplicables al uso de tarjetas de crédito expedidas por los bancos, los artículos 52 y 77 de la Ley de Instituciones de Crédito, que indican:

Artículo 52.- "Las instituciones crédito podrán pactar la celebración de sus operaciones y la prestación de servicios con el público mediante el uso de equipos y sistemas automatizados, estableciendo en los contratos respectivos las bases para determinar lo siguiente:

- I. Las operaciones y servicios cuya prestación se pacte.
- II. Los medios de identificación del usuario y las responsabilidades correspondientes a su uso, y
- III. Los medios por los que se hagan constar la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones inherentes a las operaciones y servicios de que se trate.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El uso de medios de identificación que se establezcan conforme a lo previsto por este artículo, en sustitución de la firma autógrafa producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio”.

Artículo 77.- “Las instituciones de crédito prestarán los servicios previstos en el artículo 46 de esta ley, de conformidad con las disposiciones legales y administrativas aplicables, y con apego alas sanas prácticas que propicien la seguridad de esas operaciones y procuren la adecuada atención a los usuarios de tales servicios.”

Son muy claros los preceptos, en primer lugar se exige que con el contrato de crédito correspondiente, se indique detalladamente todo lo relacionado con el pacto, como puede ser el número o clave confidencial de disposición, el lugar y fecha de disposición del pago, intereses, etc., pero además y en segundo término, el banco debe prestar el servicio de tarjetas de crédito poniendo en práctica todas aquellas buenas costumbres que le otorguen seguridad y liquidez en estas operaciones, lo cual confirma el principio.

Son aplicables a este tipo de operaciones, todas las reglas que vimos en relación al contrato de apertura de crédito en cuenta corriente, pues sobre el monto total del crédito dispuesto por acreditado mediante el uso de su tarjeta de crédito, puede hacer reembolsos parciales, con tal de que la totalidad del crédito se encuentre pagada al término de la vigencia del contrato.

- 3) Fracción VIII.- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través de otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como la expedición de Cartas de Crédito.

Aquellas relaciones con la obligación que adquieren los bancos mediante un contrato de esta naturaleza, en el cual se obligan a garantizar una obligación a cargo del acreditado, en favor de un tercero, lo cual pueden hacer mediante aceptación expresa, endoso, aval, etc., de un título de crédito, signado por dicho acreditado, caso en el cual el beneficiario del crédito queda obligado a constituir con la anticipación debida, los fondos necesarios para que el banco cubra esas obligaciones contraídas antes del vencimiento del título. Al respecto el primer párrafo del artículo 71 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 71.- "La apertura de crédito comercial documentario obliga a la persona por cuenta de quien se abre el crédito a hacer provisión de fondos a la institución que asume el pago, con antelación bastante. El incumplimiento de esta obligación no perjudica los derechos del beneficiario en caso de crédito irrevocable. El contrato de apertura de crédito será título ejecutivo para exigir el cumplimiento de dicha obligación..."

Son aplicables a las cartas de crédito, los artículos 31 al 316 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que dice:

Artículo 311.- "Las cartas de crédito deberán expedirse favor de personas determinadas y no serán negociables; expresarán una cantidad fija o varias cantidades indeterminadas pero comprendidas en un máximo cuyo límite se señalará precisamente."

Artículo 312.- "Las cartas de crédito no se aceptan ni son protestables, ni confieren a sus tenedores derecho alguno contra las personas a quienes van dirigidas."

Artículo 313.- "El tomador no tendrá derecho alguno contra el dador, sino cuando haya dejado en su poder el importe de la carta de crédito, o sea su acreedor por ese importe, en cuyos casos el dador estará obligado a restituir el importe de la carta si esta no fuere pagada, y a pagar los daños y perjuicios. Si el tomador hubiere dado fianza o asegurado el importe de la carta, y esta no fuere pagada, del dador estará obligado al pago de los daños y perjuicios."

Los daños y perjuicios a que este artículo se refiere no excederán de la décima parte del importe de la suma que hubiere sido pagada, además de los gastos causados por el aseguramiento o la fianza."

Artículo 314.- "El que expida una carta de crédito quedará obligado hacia la persona a cuyo cargo la dio, por la cantidad que esta pague en virtud de la carta, dentro de los límites fijados en la misma."

Artículo 316.- "Salvo convenio en contrario, el término de las cartas de crédito será de seis meses, contados desde la fecha de su expedición. Pasado el término que en la carta se señale o transcurrido, en caso contrario, el que indica este artículo, la carta quedará cancelada."

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aplicadas estas disposiciones a las cartas de crédito expedidas por los bancos, tenemos lo siguiente:

- a) Toda carta de crédito deberá expedirse en favor de persona determinada y expresaran cantidades determinadas y un máximo de crédito respaldado por dicha carta.
- b) Ninguna carta de crédito se puede considerar como un título de crédito, razón por la cual repudian la previa aceptación del obligado o el protesto; por esa razón, la ley indica que no son negociables.
- c) Ninguna persona que tenga una carta de crédito, puede exigir al beneficiario de la misma derecho alguno por virtud de dicha carta, razón por la cual los derechos del crédito consignados en la misma, son inembargables o inafectables.
- d) El tomador, es decir, el que pidió al banco la carta de crédito en favor de un tercero, no tiene ningún derecho contra el dador, en este caso el banco, si antes no le otorgó el importe de dicha carta o la haya garantizado el importe de dicha carta, caso en el cual el banco podrá anularla.
- e) En todo caso, y por disposición expresa de la fracción VIII del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, toda carta de crédito deberá estar garantizada o sustentada en un contrato de crédito previamente celebrado con el tomador (cliente), en donde obviamente deberán existir garantías personales y reales, entonces podrá garantizarse dicho crédito con una fianza.
- f) A los bancos les está prohibido otorgar cartas de crédito en forma distinta a la antes mencionada, según la fracción VIII, del artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, que indica:

Artículo 106.-"A las instituciones de crédito les estará prohibido:

...VIII.- Contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros, distintas de la previstas en la fracción VIII del artículo 46 de esta ley y con la salvedad a que se contrae la siguiente fracción..."

Por todo lo anterior, son aplicables a este apartado, todas las disposiciones y consideraciones hechas al contrato de apertura de crédito, ya sea simple o en cuenta corriente, según se pacte por los contratantes.

- 4) Fracción XIV.- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.-

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Resulta reiterativa la Ley de Instituciones de Crédito en la facultad concedida a los bancos para realizar este tipo de operaciones, razón por la cual y para no ser reiterativos también, solo nos remitimos a hacer mención en el sentido de que lo indicado en esta fracción de como "hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes", sin duda alguna se refiere a la facultad que el banco tiene para una vez otorgada legalmente la carta de crédito, exigir del tomador el pago del crédito consignado en la propia carta y desde luego sus accesorios legales, así como la obligación del propio banco de pagar al beneficiario de la carta, el importe del crédito en ella contenido, lo cual hace por cuenta de su cliente (tomador).

- 5) Fracción XV.- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones.

En sí, la práctica de operaciones de fideicomiso a que se refiere esta fracción y que está autorizada para los bancos, no constituye propiamente un acto contingente, esto es, una operación mercantil en donde por sí sola el banco se constituye en acreedor y el cliente en deudor. Más que nada las operaciones mercantiles relacionadas con los fideicomisos en donde el cliente aparece como deudor o fideicomisario, se realizarán por el banco por medio de los mismos contratos de crédito antes analizados, razón por la cual es válido decir que son estos contratos los verdaderos actos de contingencia y sólo el fideicomiso aparece cuando el banco acreedor toma recursos de él para prestárselos al cliente. Pero para comprender mejor esta situación, se hace necesario indagar primeramente sobre el concepto del fideicomiso y sus componentes.

El fideicomiso.- Es un contrato por medio del cual una persona o el gobierno, destina ciertos bienes a un fin determinado, encomendando la realización de este fin, a una institución de crédito, según se establece en el artículo 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que indica:

Artículo 346.- "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria."

La persona o institución que destina sus bienes a tal fin, adquiere el nombre de fideicomitente, la institución encargada de realizar el fin del fideicomiso, se denomina fiduciaria, y las personas que reciben el beneficio del fideicomiso, toman el nombre de fideicomisarios.

Así por ejemplo cuando el Gobierno Federal, por conducto del Banco de México, instituye un fideicomiso para el apoyo a la agricultura, encomendando su realización a una institución de crédito, dicho Banco de México o el gobierno serán fideicomitentes, el banco de primer piso será el fiduciario, y el agricultor que recibe el apoyo del fideicomiso, será el fideicomisario.

Por la disposición del primer párrafo del artículo 350 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, solamente los bancos pueden ser fiduciarios en todos los fideicomisos, razón por la cual en el concepto que del fideicomiso dimos, indicamos que la realización del fin de dicho fideicomiso, lo realizaría una institución de crédito.

Por disposición del artículo 346 antes transcrito, el fin o el objeto del fideicomiso debe ser siempre determinado y además lícito, sabiendo ya que lo lícito de todo objeto, es que el mismo no contravenga a la ley o las buenas costumbres y en el caso de las operaciones bancarias, que dicho objeto, no sea contrario a las sanas prácticas y usos bancarios. Es nulo todo fideicomiso cuyo fin sea indeterminado o lícito. Pero el fideicomiso es válido aun cuando no se especifique expresamente en él, el nombre del fideicomisario, pudiendo ser fideicomisarios, todos aquellos que reúnan los requisitos indispensables para recibir los beneficiarios de fideicomiso.

En el caso de las operaciones bancarias autorizadas por la ley que tienen actos de contingencia, como son los créditos refaccionarios, de habitación y avío y los de apertura de crédito, en donde el banco se constituye acreedor y acreditado en deudor, comúnmente se otorgan tales créditos con dinero de fideicomisos instituidos por el Gobierno Federal por conducto de Banco de México, mediante los cuales el gobierno apoya a los agricultores, comerciantes, industriales, etc., con créditos "blandos", esto es con créditos más bajos que los que cobra el banco cuando nos presta sus recursos y además en términos más largos.

En estas circunstancias, si bien es el banco acreditante el que otorga el crédito, el dinero del mismo proviene de un fideicomiso, cuya contabilidad y empleados administrativos, son distintos de la contabilidad y empleados de dicho banco, aun cuando ambos se lleven dentro de la misma institución. Así lo establecen los artículos 79, 80, 81, 82 y 99 de la Ley de Instituciones de Crédito, que dicen:

Artículo 79.- "En las operaciones de fideicomiso, comisión, administración o custodia, las instituciones abrirán contabilidades especiales por cada contrato, debiendo registrar en las mismas y en su propia contabilidad el dinero y demás bienes, valores o derechos que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

se les confíen, así como los incrementos o disminuciones, por los productos o gastos respectivos. Invariablemente deberán coincidir los saldos de las cuentas controladas de la contabilidad de la institución de crédito, con los de las contabilidades especiales.

En ningún caso estos bienes estarán afectos a otras responsabilidades que las derivadas del fideicomiso mismo, mandato, comisión o custodia o las que contra ellos correspondan a terceros de acuerdo con la ley."

Artículo 80.- "En las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta ley, las instituciones desempeñarán su cometido y ejercerán sus facultades por medio de sus delgados fiduciarios.

La institución responderá civilmente por los daños y perjuicios que se causen por la falta de cumplimiento de las condiciones o términos señalados en el fideicomiso, mandato o comisión o la ley.

En el acto constitutivo del fideicomiso o en sus reformas, se podrá prever la formación de un comité técnico, dar las reglas para su funcionamiento y fijar sus facultades. Cuando las instituciones de crédito obren ajustándose a los dictámenes o acuerdos de este comité, estará libre de toda responsabilidad."

Artículo 81.- "Las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración, se realizarán en términos de las disposiciones de esta ley y de la Ley del Mercado de Valores. Así como de conformidad con la reglas generales que, en su caso, emita el Banco de México oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores, con vistas a procurar el desarrollo ordenado del Mercado de Valores.

Las instituciones de crédito, con sujeción a las disposiciones del carácter general que expida el Banco de México, podrán realizar operaciones de reporto y préstamo de valores por cuenta de terceros sin la intermediación de casa de bolsa. Cuando tales operaciones tengan por finalidad proveer al buen funcionamiento del sistema de pagos."

Artículo 82.- "El personal que las instituciones de crédito utilicen directa o exclusivamente para la realización de fideicomisos, no formará parte del personal de la institución, sino que según los casos se considerará al servicio del patrimonio dado en fideicomiso. Sin embargo, cuales quier derechos que asistan a esas personas conforme a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la ley, los ejercerán contra la institución de crédito, la que, en su caso, para cumplir con las resoluciones que la autoridad competente dicte, afectará en la medida que sea necesaria, los bienes materia del fideicomiso."

Artículo 99A.- "Las instituciones de crédito constituirán el fondo de reserva de capital separando anualmente por lo menos un diez por ciento de sus utilidades netas, hasta que dicho fondo alcance una suma igual al importe del capital pagado."

Por virtud de lo anterior, entonces, tenemos que si bien en algunos casos el dinero del crédito lo otorga el banco, dicho dinero no es el de él, sino de un fideicomiso, que en todo caso deber público, porque por disposición del artículo 93 de la Ley de Instituciones de Crédito, sólo en este tipo de fideicomisos los bancos pueden "descontar o ceder" su cartera, lo que significa que solamente de tales fideicomisos, el banco puede obtener recursos para a su vez otorgarlos a los fideicomisarios. Dicho artículo previene:

Artículo 93.- "Las instituciones de crédito solo podrán ceder o descontar su cartera con el Banco de México y otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituido por el Gobierno Federal para el fomento económico. El Banco de México podrá autorizar excepciones a este artículo.

Las instituciones de crédito no estarán sujetas a lo establecido en el primer párrafo de artículo 117 de esta ley por lo que hace a la información relacionada con los activos que se mencionan a continuación, cuando esta sea proporcionada a personas con las que se negocien o celebren las siguientes operaciones.:

- I. Los créditos que vayan a ser objeto de cesión o descuento: o
- II. Su cartera u otros activos, tratándose de la transmisión suscripción de un porcentaje significativo de su capital social o de la sociedad controladora del grupo financiero al que pertenezca. Para dar a conocer la información respectiva deberá obtenerse la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que durante los procesos de negociación a que se refiere este artículo, los participantes guarden la debida confidencialidad sobre la información a que tengan acceso con motivo de los mismos."

TRABAJO CON
FALLA DE ORIGEN

En vista de lo anterior, es fácil deducir que cuando el banco nos ha prestado dinero de un fideicomiso, ya no podrá ejercitar acción alguna en contra nuestra por el pago del mismo, pues en este caso, le faltará legitimidad para el reclamo del pago. Y aunque en principio el artículo 356 de Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito autoriza a la institución fiduciaria a emprender cualquier acción para el cobro del crédito, esta disposición legal, por ser general y supletoria a las operaciones bancarias, no puede aplicarse ante la ley especial aplicable, que es la Ley de Instituciones de Crédito, que en su artículo 106, fracción XIX, inciso b), establece:

Artículo 106.- "A las instituciones de crédito les estará prohibido:

...XIX.- En la realización de las operaciones a que se refiere la fracción XV del artículo 46 de esta ley:

- b) Responder a los fideicomitentes, mandantes o comitentes del incumplimiento de los deudores, por los créditos que se otorguen o de los emisores, por los valores que se adquirieran, salvo que sea por su culpa, según lo dispuesto en la parte final del artículo 356 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, o garantizar la percepción de rendimientos por los fondos cuya inversión se les encomiende.

"Si al término del fideicomiso, mandato o comisión constituidos para el otorgamiento de créditos, estos no hubieren sido líquidos por los deudores, la institución deberá transferirlos al fideicomitente o fideicomisario, según el caso o al mandante o comitente, absteniéndose de cubrir su importe.

Cualquier pacto contrario a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, producirán efecto legal alguno.

En los contratos de fideicomiso, mandato o comisión se insertarán en forma notoria los párrafos anteriores de este inciso y una declaración de la fiduciaria en el sentido de que hizo saber inequívocamente su contenido a las personas de quienes haya recibido bienes para su inversión..."

Pero también el fideicomisario tiene los derechos y acciones necesarios para exigir de la institución fiduciaria, el cumplimiento de su obligaciones en relación con el fideicomiso y anular los actos que éste haya hecho en perjuicio del fideicomisario, según se advierte así en el artículo 355 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que dice:

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Artículo 355.- "El fideicomisario tendrá, además de los derechos que se le concedan por virtud del acto constitutivo del fideicomiso el de exigir su cumplimiento a la institución fiduciaria; el de atacar la validez de los actos que esta cometa en su perjuicio, de mala fe o en exceso de las facultades que por virtud del acto constitutivo o de la ley le correspondan, y cuando ello sea procedente, el de reivindicar los bienes que a consecuencia de estos actos hayan salido del patrimonio objeto del fideicomiso.

Cuando no exista fideicomisario determinado o cuando este sea incapaz, los derechos a que se refiere el párrafo anterior corresponderán la que ejerza la patria potestad al tutor o al ministerio público, según el caso."

De las anteriores consideraciones y de los artículos transcritos, bien podemos deducir los siguientes puntos:

- a) Cuando exista un fideicomiso instituido para apoyar determinada actividad realizada por determinados sujetos (agricultura - agricultor) y nuestro banco resulte ser fiduciario autorizado para otorgarnos ese apoyo, tenemos acción y derecho para exigirle cumpla con el objetivo del fideicomiso. O en caso de haber realizado un contrato de crédito mediante el cual dicho banco nos otorgó recursos propios a un interés mas alto que el indicado en fideicomiso, sencillamente porque en el contrato no se indicó que nos otorgaría recursos del mismo fideicomiso, tendremos acción y derecho para demandar la nulidad de ese contrato, pues es claro que si resultamos con la capacidad para ser fideicomisarios de ese fideicomiso, al no tenernos así el banco, nos está causando perjuicios, como resultan ser el cobro más elevado de intereses sin que exista motivo o razón alguna para no incluirnos en los beneficios del fideicomiso.
- b) Pero una vez que se ha comprobado que los recursos del crédito fueron otorgados, cedidos o descontados con un fideicomiso público, el banco no tendrá acción ni derecho para cobrarnos judicialmente esos recursos, pues la misma Ley de Instituciones de Crédito es prohibitiva de esa situación, según los dispone el último artículo transcrito, a menos que el banco haya sido el culpable de la falta de pago oportuno del crédito, lo que puede suceder cuando dicho banco no tomó las medidas necesarias que le exige el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito y que conforman el llamado "Principio de Seguridad y liquidez", lo cual a su vez puede ser utilizado por el demandado como defensa o excepción, en los términos del artículo 77 del Código de Comercio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Lo anterior es lógico: Si el banco obtuvo de un fideicomiso público el dinero del crédito otorgado al deudor, es claro que la falta de pago de éste no perjudicará los intereses del banco, sino del fideicomiso, razón por la cual será éste el legitimado para cobrar judicialmente dicho crédito.

- c) En todo caso, los libros de contabilidad que el banco lleve en relación a los recursos de los fideicomisos que se le han encomendado, serán distintos de los libros de contabilidad que lleve en relación con sus recursos propios, aún cuando ambas contabilidades deban coincidir.
- d) El banco, en todo caso, solamente está facultado para descontar o ceder nuestro crédito con del Banco de México, otras instituciones de crédito o con los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, descuento este que consiste, como antes se dijo, en que los documentos del crédito a nuestro cargo aún no vencidos, sean pagados antes de su vencimiento al cabo acreedor por cualesquiera de la instituciones antes mencionadas, resultando así dicho banco, beneficiario con la obtención de liquidez con recursos obtenidos de tales fideicomisos y en donde el acreditado resulta se el deudor directo de tales fideicomisos.

Y a esto debemos agregarle que en aquellos casos en que se celebran contratos de crédito entre el banco y sus clientes, en los cuales el dinero provenga de un fideicomiso, cuyo objetivo pactado sea el apoyo a la empresa de éstos, y en cambio dicho crédito se destina al total del pasivos contraídos por el propio banco, aparte de que indudablemente existirá simulación (lo que traerá como consecuencia su anulación o inexistencia) dicho banco se hará acreedor a las sanciones administrativas previstas en los artículos 107 al 110 de la Ley de Instituciones de Crédito y sus empleados responsables se harán acreedores a la sanciones penales previstas en los artículos del 111 al 116 de la misma ley.

CONCLUSIÓN

Es necesario conocer cuál es el servicio de Banca y Crédito en México, ya que debido a la mala interpretación de este servicio, de sus facultades, obligaciones y derechos, han surgido innumerables controversias, que al afectar a tantos usuarios de este servicio, han afectado gravemente la economía de los mexicanos. La evolución de México, se ha visto afectada por la historia de la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

banca, por lo que es imprescindible que pongamos especial atención al análisis realizado en esta tesis.

CAPÍTULO IV

IV BANCO DE MÉXICO

Consideramos que la evolución del Banco de México, merece un apartado especial ya que su evolución lo convierte en el eje económico de nuestro país.

4.1. Antecedentes

El Banco de México, que abrió sus puertas el 1 de Septiembre de 1925, fue la consumación de una aspiración largamente acariciada por el país. Poco recordado es actualmente el hecho de que los antecedentes de esta Institución se remontan al menos hasta principios del siglo XIX. En fecha tan remota como 1822, durante el reinado de Agustín de Iturbide, la historia registra la presentación de un proyecto para crear una institución con la facultad para emitir billetes que se denominaría "Gran Banco del Imperio Mexicano".

En Europa, los bancos centrales surgieron a partir de una evolución espontánea en que algún banco comercial fue adquiriendo gradualmente las funciones que en un contexto moderno corresponden en exclusiva a los institutos centrales. Algo parecido estuvo próximo a ocurrir en México hacia 1884, pero en un célebre juicio legal celebrado en la capital del país triunfó la postura que favorecía la libre concurrencia de los bancos comerciales en cuanto a la emisión de billetes.

Con la destrucción del sistema bancario porfirista durante la Revolución, la polémica ya no se centra en la conveniencia del monopolio o la libre concurrencia en la emisión de moneda, sino en las características que debería tener el Banco Único de Emisión, cuyo establecimiento se consagró en el Art. 28 de la Carta Magna promulgada en 1917. La disyuntiva consistía en proponer el establecimiento de un banco privado, o un banco bajo control gubernamental. Los Constituyentes reunidos en Querétaro optaron por esta segunda fórmula, aunque la Carta Magna sólo estableció que la emisión de moneda se encargaría en exclusiva a un banco que estaría "bajo el control del Gobierno".

Sin embargo, a pesar del desiderátum consagrado en la Constitución, siete largos años demoró la fundación del entonces llamado Banco Único de Emisión. En ese lapso, se emprendieron varias tentativas para llevar a cabo el proyecto, que fracasaron por la inflexible penuria del erario. Reiteradamente, la escasez de fondos públicos fue el obstáculo insuperable para poder integrar el capital de la Institución. En el interin, se fue consolidando en el mundo la tesis sobre la necesidad de que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

todos los países contasen con un banco central. Tal fue el mensaje de un comunicado emitido en 1920 por la entonces influyente Sociedad de las Naciones, durante la Conferencia Financiera Internacional celebrada en Bruselas.

4.2. Fundación del Banco de México.

El establecimiento del Banco de México no se hace realidad hasta 1925, gracias a los esfuerzos presupuestarios y de organización del Secretario de Hacienda, Alberto J. Pani, y al apoyo recibido del Presidente Plutarco Elías Calles. En su momento, alguien llegó a comentar, en tono de broma, que a la Institución debería llamársele "Banco Amaro", ya que los fondos para integrar el capital se pudieran reunir finalmente, en virtud de las economías presupuestales logradas en el Ejército por el entonces Secretario de la Defensa Nacional, Gral. Joaquín Amaro.

El Banco de México se inauguró en solemne ceremonia el 1 de septiembre de 1925. El acto fue presidido por el primer mandatario, Plutarco Elías Calles, y al mismo, concurren los personajes más sobresalientes de la época en la política, las finanzas y los negocios. Al recién creado Instituto se le entregó, en exclusiva, la facultad de crear moneda, tanto mediante la acuñación de piezas metálicas como a través de la emisión de billetes. Como consecuencia correlativa de lo anterior, se le encargó la regulación de la circulación monetaria, de los tipos de interés y del cambio sobre el exterior. Asimismo, se convirtió al nuevo órgano en agente, asesor financiero y banquero del Gobierno Federal, aunque se dejó en libertad a los bancos comerciales para asociarse o no con el Banco de México.

4.3. Inicio del Banco Central

El Banco Central nace en momentos de grandes retos y aspiraciones para la economía del país. A la necesidad de contar con una institución de esa naturaleza la acompañaban otros imperativos: propiciar el surgimiento de un nuevo sistema bancario, hacer renacer el crédito en el país y reconciliar a la población con el uso del papel moneda. Esta última no se presentaba como una tarea sencilla después de la traumática experiencia inflacionaria con los "bilimbiques" del periodo revolucionario. Según las crónicas, con ese nombre bautizó el ingenio popular al papel moneda que emitieron los distintos bandos revolucionarios y que se depreció como una exhalación. Por todo ello, al flamante Banco de México, además de los atributos propios de un banco de emisión, se le otorgaron también facultades para operar como institución ordinaria de crédito y descuento.

Durante sus primeros seis años de vida, el Banco obtuvo un éxito razonable en cuanto a promover el renacimiento del crédito en el país. Sin embargo, las dificultades que enfrentó en su propósito de consolidarse como banco central resultaron formidables. Aunque su prestigio creció y logró avances, la circulación

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de sus billetes fue débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con él mediante la compra de sus acciones.

4.4. La Recesión del 29 y Subsecuentes

La primera gran reforma en la vida del Banco de México ocurre hacia 1931 y 1932. En julio de 1931 se promulga una controvertida Ley Monetaria por la cual se desmonetiza el oro en el país. En cuanto al Banco de México, dicha Ley confirió ciertas características de moneda a sus billetes, aun cuando se conservó la libre aceptación de los mismos. Sin embargo, tan sólo ocho meses después sobrevienen otras reformas de mayor trascendencia: la de la mencionada Ley Monetaria y la promulgación de una nueva Ley Orgánica para el Banco de México. Mediante esta última reforma se le retiraron al Banco las facultades para operar como banco comercial, se hizo obligatoria la asociación de los bancos con el Instituto Central y se flexibilizaron las reglas para la emisión de billetes.

Cuentan las crónicas que en esta época fue tan grande la escasez de moneda, que se inició un movimiento nacional en favor de la aceptación del billete del Banco de México, hecho que aumentó sustancialmente la demanda por dicho medio de pago. Incluso, algunos empezaron a preferir el billete a las piezas acuñadas. Ello dio lugar a un movimiento de auge del redescuento.

Así, una vez expedida la nueva Ley, a la par que se iniciaba un periodo de libre fluctuación para que el tipo de cambio tomara su nivel de equilibrio, se autorizó al Banco a comprar oro a precios de mercado. Con ello, no sólo se dio lugar al aumento de la reserva monetaria, sino que se consolidó uno de los principales canales para la emisión del billete. Dicha fórmula y la recuperación de la economía después de la postración de 1929 y 1930, fue lo que arraigó en definitiva al papel moneda como el principal instrumento de pagos en el país.

Una vez conseguida la aceptación del billete, se abrió el camino para que el Banco pudiera cumplir las funciones señaladas en su nueva Ley Orgánica. Estas fueron las siguientes: regular la circulación monetaria, la tasa de interés y los cambios sobre el exterior; encargarse del servicio de la Tesorería del Gobierno Federal; centralizar las reservas bancarias y convertirse en banco de los bancos y en prestamista de última instancia.

4.5. La Crisis Platista

En 1935, se enfrenta una crisis sin precedentes, cuando el precio de la plata se eleva ininterrumpidamente. Se llega a correr riesgo grave de que el valor intrínseco de las monedas de cse metal --las cuales integran el grueso de la moneda fraccionaria o de apoyo-- supere a su valor facial. El peligro se cierne en especial sobre las piezas de un peso, que gozaban de gran arraigo entre la población. La crisis se conjura

TEJIS CON
FALLA DE ORIGEN

mediante dos medidas: emitir piezas con menor contenido de plata, y poner en circulación billetes de esa denominación que por largos años se conocieron como "camarones".

En 1936 se promulga una nueva y ortodoxa Ley Orgánica, la cual responde a la motivación de librar a la operación del Banco de México de toda "nota inflacionista". Ello, mediante la adopción de reglas muy estrictas para la emisión de medios de pago. Particular énfasis se puso en ese ordenamiento en cuanto a limitar el crédito que el Banco Central pudiese otorgar al gobierno. En la práctica, dicha Ley resulta muy rígida y, en estricto sentido, nunca llega a ponerse en vigor. Así, en 1938 se reforman sus disposiciones más restrictivas. Ello, tanto en lo referente a los límites del crédito que el Banco pudiese otorgar al Gobierno, como respecto al tipo de papel que el mismo pudiese adquirir en sus operaciones con los bancos comerciales.

Pocos meses antes, como consecuencia del deterioro que venía sufriendo la balanza de pagos de México desde 1936 y de las fugas de capital causadas por la expropiación petrolera, el Banco de México se había retirado del mercado y el tipo de cambio había pasado de 3.60 pesos por dólar a niveles superiores al de 5 pesos por dólar.

4.6. Segunda Guerra Mundial

A finales de 1939, el entorno de la economía mexicana se modifica drásticamente con el inicio de la Segunda Guerra Mundial. México se ve inundado con los capitales flotantes o "golondrinos" que buscan refugio bancario en nuestro país. Es en este contexto que en junio de 1941 se promulga un nuevo encuadre legal para las materias bancaria y financiera. De ahí surgieron una nueva Ley Bancaria, así como una nueva Ley Orgánica del Banco de México.

El periodo bélico que se extendió aproximadamente de 1940 a 1945 fue de gran trascendencia en la evolución del Banco de México. Nunca antes desde su fundación, el Banco se había enfrentado al reto de tener que aplicar una política de contención monetaria. En palabras del entonces Director General, Eduardo Villaseñor, hasta ese momento el mecanismo del Banco se asemejaba a la maquinaria de un reloj en el sentido de que sólo podía accionarse "hacia adelante". Fue así que se inició una odisea: la de desarrollar los mecanismos de regulación apropiados para un Banco Central que operaba en un medio donde no existían mercados financieros dignos del nombre.

Como se ha dicho, durante el periodo bélico el influjo de capitales hinchó la reserva monetaria del Banco, dando lugar a una acelerada expansión de los medios de pago, expansión preñada de un ominoso potencial inflacionario. Para conjurar esa posibilidad, las autoridades se embarcaron en un proceso de aproximaciones en el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

que gradualmente se fueron definiendo las herramientas más idóneas para realizar la requerida contención monetaria. Primeramente se intentó realizar operaciones de mercado abierto, y se buscó también influir en la composición de las carteras de los bancos para evitar transacciones y créditos especulativos. También se experimentó con la manipulación de la tasa de descuento y la "persuasión moral", aunque el instrumento que mejores resultados arrojó fue la elevación de los "encajes", o sea, de los depósitos obligatorios que la banca tenía que abonar en el Banco Central. Este recurso se llevó a un extremo nunca antes experimentado en país alguno, pues el coeficiente de encaje se elevó hasta el 50% de los depósitos para los bancos del Distrito Federal, y hasta el 45% para los bancos de provincia.

4.7. Respaldo al Desarrollo en la Postguerra

Tan probó su eficacia el expediente de elevar el encaje legal que, una vez concluida la Guerra y durante muchos años, se recurrió en México a la manipulación del requisito de reserva obligatoria, no sólo para fines de regulación monetaria, sino también para otros dos objetivos: como método de financiamiento para los déficit del Gobierno y para fines de "control selectivo del crédito". En 1949, al producirse nuevamente una preocupante entrada de divisas, se reforma la Ley Bancaria y se otorga al Instituto Central la facultad potestativa de elevar el encaje de la banca comercial hasta el 100% sobre el crecimiento de sus pasivos. Sin embargo, esta obligación se graduó en función de la forma en que las instituciones integrasen sus carteras de crédito o, en otras palabras, de acuerdo a la manera en que canalizaran su financiamiento a los distintos sectores de la economía.

En 1948 y 1949, México sufre dos severas crisis de balanza de pagos atribuibles, en muy buena medida, a los reacomodos y ajustes de la economía mundial típicos de la postguerra. Desde una perspectiva histórica, para el país y para el Banco de México ello puede interpretarse como una comprobación de los beneficios que siempre reporta la aplicación de una política monetaria prudente.

En junio de 1944, México había sido uno de los países suscriptores del convenio de Bretton Woods, mediante el cual se acordó, entre otras cosas, un sistema de tipos de cambio fijos para las monedas del mundo. En 1948, a pesar de que dicho convenio no aceptaba los tipos de cambio fluctuantes, México decidió dejar en flotación la tasa de cambio del peso. Sin embargo, en 1949 se decidió ensayar una nueva paridad al nivel de 8.65. Esta fue la tasa de cambio que prevaleció hasta 1954, cuando el país tuvo que efectuar un nuevo ajuste cambiario.

4.8. El Desarrollo Estabilizador y sus Artífices

En 1952, toma las riendas del Banco de México un hombre que habría de prestar servicios de inestimable valor a México y que habría de dar lustre y prestigio a las finanzas mexicanas: Rodrigo Gómez. Don Rodrigo --como se le conoció en vida--

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estuvo a la cabeza del Banco hasta su muerte, durante 18 largos años, habiéndose manifestado a lo largo de su gestión, tanto en hechos como en pensamiento, como un enemigo acérrimo de la inflación. En alguna célebre ocasión señaló que si "la disyuntiva fuera entre progresar velozmente o tener una moneda estable, no habría duda sobre la elección". Pero el punto es que la inflación no sólo tiene efectos negativos sobre la distribución del ingreso, sino que acaba por frenar la inversión y el crecimiento económico.

Junto con Antonio Ortiz Mena, quien lo acompañó durante dos sexenios al frente de la Secretaría de Hacienda, Don Rodrigo Gómez fue uno de los artífices de un envidiable periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se conoce como el "desarrollo estabilizador". La era se inició después del ya mencionado ajuste cambiario de 1954, el cual puede ser considerado como la culminación de una etapa de crecimiento con inestabilidad que se extendió por más de tres lustros.

En el lapso 1954-1970, el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que también crecieran ininterrumpidamente tanto el ingreso per-cápita como los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable. Todo ello fue, en buena medida, resultado de la aplicación, por parte del Banco de México, de una política monetaria prudente, la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos en igual periodo. De ahí que también pudiese conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria, y que la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo.

A la vez, durante el "desarrollo estabilizador" el Banco de México coadyuvó al progreso de la economía nacional, brindando apoyo a otras estrategias de promoción mediante un manejo juicioso de la política de encaje legal. Con ello no sólo se colaboró a proporcionar crédito no inflacionario a actividades prioritarias, sino también a compensar las fluctuaciones de la economía mundial que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del encaje legal.

4.9. Aportaciones del Banco de México al Desarrollo

Durante los años setentas y parte de los ochentas se extiende una época de dificultades para el Banco de México. Hasta 1982, los problemas tuvieron su origen en la aplicación de políticas económicas excesivamente expansivas, y en la obligación que se impuso al Banco de extender amplio crédito para financiar los deficientes fiscales en que entonces se incurrió. Todo ello dio lugar al deterioro de la estabilidad de los precios y fue causa de que ocurrieran dos severas crisis de balanza de pagos en 1976 y 1982. De 1983 en adelante, el sentido de las acciones ha sido de signo distinto. A partir de ese año, los esfuerzos han estado dirigidos, en lo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

fundamental, a controlar la inflación, a corregir los desequilibrios de la economía y a procurar la recuperación de la confianza de los agentes económicos.

A pesar de todo y en algunos casos a fin de enfrentar los problemas existentes, durante las décadas recientes hemos sido testigos de importantes transformaciones institucionales y de trascendentales aportaciones del Banco Central a la economía del país. Una de las iniciativas más sobresalientes hecha por el Banco de México fue en cuanto a la creación en México de la llamada "banca múltiple" en 1976. A continuación, una vez consumada la conversión de la banca de especializada en múltiple, se promovió un programa de fusiones de instituciones pequeñas orientado a fortalecer su solidez y a procurar una mayor competitividad en el sistema financiero.

En 1974 se creó en el Banco de México, y se introdujo en la práctica, el concepto de costo porcentual promedio de captación para la banca múltiple (CPP). Esta tasa promedio, al hacer las veces de tipo de referencia para los créditos bancarios, evitó muchas dificultades a los bancos cuando, más avanzada esa década, las tasas de interés se empezaron a elevar por efecto de la inflación. Entre otras aportaciones memorables del Banco Central, cabe recordar la idea de reglamentar la capitalización de los bancos no sólo en función de su captación, sino de ciertos activos y de otros conceptos expuestos a riesgo. Igualmente merece mención la concepción y el establecimiento de un sistema de protección para los depósitos del público en la banca.

También objeto de orgullo para el Banco Central fue la creación, en 1978, de los Certificados de la Tesorería (Cetes). Estos títulos, previa la promulgación en 1975 de una nueva Ley Reglamentaria del Mercado de Valores, fueron la base para el desarrollo en México de un mercado de bonos y valores de renta fija. De importancia es destacar la trascendencia de dicho logro no sólo en cuanto a la evolución financiera de México, sino también respecto al progreso de la banca central en este país. La creación y la madurez del mercado de bonos dio lugar a que se consolidasen en nuestro medio las condiciones para poder llevar a cabo, en la práctica, la regulación monetaria a través de operaciones de mercado abierto.

4.10. A la Búsqueda de la Estabilidad

Ya durante la administración encabezada por el Presidente Miguel de la Madrid (1983-1988), una de las acciones más relevantes fue la creación del FICORCA (Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios). Este instrumento no sólo permitió que, en su momento, las empresas mexicanas con pasivos denominados en divisas pudieran renegociar sus adeudos externos sino, a la vez, que quedasen protegidas contra el riesgo eventual de futuros ajustes del tipo de cambio.

En 1985 se registra un hito importante en la historia del Banco de México: en ese año se expide una nueva Ley Orgánica para la Institución. Dicho ordenamiento se

distinguió porque incorporó en su texto la facultad de fijar límites adecuados al financiamiento que pudiese otorgar la Institución. Otras características notables de esa Ley fueron que otorgó al Banco la posibilidad de emitir títulos de deuda propios para fines de regulación monetaria, y liberó a la reserva monetaria de restricciones a fin de que la misma pudiese ser usada sin cortapisas para los fines que le son propios.

De 1987 a la fecha de escribirse el presente texto, el Banco de México, actuando en concierto con otras autoridades, ha desplegado su máximo esfuerzo en procuración del abatimiento de la inflación. La tarea no ha sido fácil. A las dificultades provenientes de un entorno externo que con frecuencia ha sido desfavorable y a las propias de remover las causas fundamentales de la inflación (los déficit públicos financiados con crédito primario del Banco México) se han aunado las de vencer lo que se conoce técnicamente como "inercia inflacionaria". De este último empeño nació la concertación social que tan buenos frutos ha dado a México, y que se ha materializado en las distintas etapas del llamado "Pacto". Como se sabe, la concertación parte del principio de que los distintos grupos de la sociedad - gobierno, empresarios, obreros- lleguen a acuerdos operativos, a fin de imponer disciplina a la evolución tanto de los precios, como de los salarios y del tipo de cambio.

4.11. Autonomía

La gran transformación en la historia reciente del Banco de México ocurrió en 1993, con la reforma constitucional mediante la cual se otorgó autonomía a esta Institución. La autonomía concedida al Banco de México - explicada en la Exposición de Motivos de la reforma constitucional respectiva- tiene como principal objeto construir una salvaguarda contra futuros brotes de inflación. De ahí la importancia de que en el texto Constitucional haya quedado precisado el criterio rector al cual debe sujetarse en todo tiempo la actuación del Banco de México: la procuración de la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

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

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ahí que exista siempre una relación causal muy estrecha entre el crédito del Banco Central y el movimiento del nivel general de los precios.

4.12. Dique Contra Inflaciones

La autonomía del Banco Central puede verse como una barrera contra la ocurrencia de futuras inflaciones. La importancia de que exista este dique proviene de los múltiples males que causa la inflación, especialmente por lo que toca a la distribución del ingreso y a las posibilidades de crecimiento económico. En épocas de inflación, los precios crecen más aceleradamente que los salarios, a la vez que dicho fenómeno afecta en mayor medida a quienes tienden a conservar sus recursos en billetes y monedas. Y en general, los individuos en esta última situación son los que pertenecen a los estratos más desfavorecidos de la sociedad.

En cuanto al crecimiento, la inflación tiende a deteriorar los incentivos hacia la producción y la inversión, por la incertidumbre y el desconcierto que crea. Durante la inflación, la volatilidad de los precios relativos reduce la eficacia del mercado como mecanismo para la asignación de los recursos y falsea el cálculo económico, inhibiendo la inversión. Asimismo, el crecimiento acelerado y desordenado de los precios propicia tasas de interés elevadas, por el premio que los ahorradores demandan para las inversiones financieras.

La autonomía del Banco Central es un buen dique contra la inflación en la medida en que no está dirigida a paliar sus síntomas, sino a evitar sus causas. Ello, porque está encaminada a impedir un uso abusivo del crédito del instituto emisor, fuente principal del mal a que se alude.

Conclusión

Las instituciones valen por el marco jurídico en que se fundamentan, por la política que las orienta y por los seres humanos que las integran. Desde su fundación, el Banco de México ha sido dotado de marcos legales --constituidos principalmente por sus leyes orgánicas-- conductores y propiciatorios de un desempeño eficaz en el desarrollo de sus tareas. Pero en este orden debe destacarse, de manera especial, la reforma que entró en vigor en abril de 1994, por la cual se dotó de autonomía al Instituto Central de México. Con ello, se ha otorgado al Banco de México el status idóneo para cumplir su cometido fundamental, que es la procuración de la estabilidad de la moneda nacional.

En esencia, las instituciones no son sus edificios y demás instalaciones y ni siquiera sus estatutos, sino, ante todo, las personas a ellas vinculadas. De ahí la importancia de recordar a quienes han trabajado en el Banco de México a través de su historia. Y también a quienes, habiéndose formado en la Institución, la han dejado para servir a México en otros ámbitos. Porque a las instituciones las impulsan y les dan vida

ESTADO DE
FALLA DE ORIGEN

quienes las integran, es que el Banco de México ha prestado y presta tanta atención al desarrollo de los recursos humanos.

Según se ha dicho, son muchas las aportaciones que a través de su historia ha hecho el Banco de México a la práctica y a los conocimientos de la banca central. Al combinar la innovación con la buena técnica y el pragmatismo, se ha procurado contribuir al progreso de México mediante la creación de muchos mecanismos, algunos de los cuales se mencionan en las páginas precedentes.

El Banco de México ha sido también semillero de no pocas ideas e instituciones que han dado renombre a la administración mexicana y han aportado al progreso de México. Para recordar sólo algunos casos cabe mencionar al Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext) fundado en 1937; al Fondo Nacional para el Turismo (Fonatur); al Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), y la labor permanente y abierta que han desplegado el Banco y sus funcionarios en favor del libre comercio.

Por todo lo anterior, el Banco de México goza el día de hoy de un bien ganado y merecido prestigio. Independientemente de sus facultades legales, nadie le disputa la rectoría de los sistemas financiero y monetario, y las funciones regulatorias que en materia monetaria le son propias. De ahí su indiscutible y ya añeja autoridad intelectual y moral. Para concluir, parece conveniente citar un concepto pronunciado por Antonio Carrillo Flores⁴¹ en 1975 respecto al Banco de México: podrían algunas veces haberse criticado sus medidas y decisiones, pero nunca la rectitud inquebrantable de sus dirigentes.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁴¹ Secretario de Hacienda y Crédito Público de 1952 a 1958.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Derecho Bancario, Editorial Porrúa 1986.

Angelo Aldrighetti, Técnica Bancaria.

Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970.

Ejecutoria del 29 de abril de 1985, número 93/84, tercera sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente Ministro Mariano Azuela G.

ESQUIVEL OBREGÓN, TORIBIO, Apuntes para la Historia del Derecho en México, Ed. Porrúa, México, 1984.

Exposición de Motivos de la Ley General De Instituciones de Crédito de 1932.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1936, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I.

Exposición de Motivos de las Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I.

Exposición de Motivos de Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicado en Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1941.

Iniciativa del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1973.

Iniciativa del Decreto que Reforma y Adiciona la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares y la Ley Orgánica del Banco de México, publicada en Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970.

Iniciativa del Decreto que Reforma y Adiciona las Leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, publicado en Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1974.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982.

LOBATO LOPEZ, ERNESTO, El Crédito en México, Fondo de Cultura Económica, México, 1945.

MACEDO, PABLO, La Evolución Mercantil, Comunicaciones, Obras Públicas y la Hacienda Pública, México, 1905.

PALLARES, JACINTO, Derecho Mercantil Mexicano, México 1891.

POTASH, ROBERT, El Banco de Avío en México, Fondo de Cultura Económica, 1950.

SANCHEZ CUEN, MANUEL, El Crédito a Largo Plazo en México, Gráfica Panamericana, México, 1958.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1952 a 1958.

TELLO, CARLOS, La Nacionalización de la banca en México, Siglo Veintiuno Editores, 1984.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, México, 1983.

FALLA DE ORIGEN