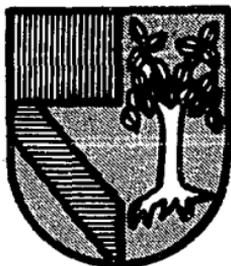


308909

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

37
2-j-

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



**EL DESARROLLO DE LA BANCA
UNIVERSAL EN MEXICO.**

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

EDUARDO VIZCAYA RAMOS

DIRECTOR DE TESIS:

LIC. EDUARDO PRECIADO BRISEÑO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E.

Pág.

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

CAPITULO I.

HISTORIA DE LA BANCA EN MEXICO.....	5
A) El Dominio Español (1570-1821).....	6
B) La Epoca Independiente (1821-1897).....	10
C) Antecedentes de la Ley de 1941 (1897-1941).....	21
D) La Ley de 1941 (1941-1982).....	39
E) La Banca Nacionalizada (1982-1990).....	48

CAPITULO II.

LAS INSTITUCIONES DE CREDITO

EN LA ACTUALIDAD (1990-1992).....	70
A) Reformas a los Articulos	
28 y 123 Constitucionales.....	70
B) La Ley de Instituciones de Crédito.....	80
1. Las Instituciones de Banca Múltiple.....	84
2. Las Instituciones de Banca de Desarrollo.....	99
3. Operaciones de las Instituciones de Crédito.....	103
4. Comentarios al Articulo 89 de la Ley.....	110

C) Aspectos Jurídicos del Proceso de Desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, Instituciones de Banca Múltiple.....	114
---	-----

CAPITULO III.

LOS GRUPOS FINANCIEROS.....	121
A) Legislación Conexa en Materia de Agrupaciones Financieras.....	123
B) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.....	125
1. Constitución e Integración de los Grupos Financieros.....	127
2. Las Sociedades Controladoras.....	128
3. Convenio de Responsabilidad Subsidiaria e Ilimitada.....	132
CONCLUSIONES.....	135
APENDICE.....	141
BIBLIOGRAFIA.....	143

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

La importancia que en cualquier país tiene el desarrollo de los servicios financieros, en especial el de los servicios bancarios, es indudable. El crecimiento económico de una nación dependerá, en gran medida, de que ésta cuente con un buen sistema financiero que sea capaz de asignar recursos adecuada y eficientemente.

Para lograr una adecuada canalización del crédito a los sectores productivos y propiciar la inversión a nivel nacional, es necesario un sistema financiero sano, seguro y competitivo. Es precisamente en esta última característica, en la competitividad, en la que destaca la importancia de la diversificación de los servicios financieros. Esto es, que un persona pueda satisfacer todas sus necesidades financieras acudiendo a un sola institución.

Cabe comentar que el desarrollo de un sistema financiero con las características antes señaladas depende, primordialmente, de que el marco jurídico que lo regula sea el adecuado y propicie la satisfacción de las necesidades del público usuario del propio sistema. Es precisamente ese público el que señala el camino a seguir por los

intermediarios financieros. Sin embargo, no por ello la labor de los banqueros es pasiva, sino que estos deben analizar los mercados para crear instrumentos que satisfagan necesidades que aún no existen, pero que por el desarrollo económico llegarán a existir.

En la actualidad, el Sistema Bancario Mexicano representa la columna vertebral de nuestro sistema financiero. A través de los años, las instituciones de crédito en México han evolucionado de una forma dinámica y eficiente, procurando mantenerse siempre a niveles competitivos tanto con otros intermediarios como con la banca internacional que ha sido, sobre todo en épocas de crisis, un gran competidor de los bancos nacionales.

Asimismo, la banca mexicana, a través de su evolución, ha tenido la imperiosa necesidad de diversificar cada vez mas sus operaciones para satisfacer las necesidades financieras de sus clientes.

Así, la tendencia hacia la banca universal, entendiendo por ésta la prestación de cualquier servicio financiero por una sola institución, es una realidad que se encuadra en el proceso evolutivo de las instituciones de crédito de nuestro país.

Cabe comentar que esta evolución hacia la banca universal de que hemos hablado, no es una necesidad exclusiva de la banca mexicana. Tomemos como ejemplo de lo anterior la opinión de Nicholas F. Brady, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos de América, quien, refiriéndose al sistema bancario de ese país, afirma que "la competitividad de la industria bancaria se ha visto restringida por nuestro fracaso para adaptar nuestras leyes bancarias a la evolución de los mercados financieros, en los que han aparecido nuevos y vigorosos competidores de los mercados tradicionalmente ocupados por la banca. Los avances tecnológicos y en procesamiento de datos, por ejemplo, han propiciado a esos competidores a desarrollar productos que en algunos casos son sustitutos superiores de los productos bancarios tradicionales. Los consumidores se han visto claramente beneficiados. Pero las restricciones arcaicas de localización geográfica y de actividades financieras han constreñido la capacidad de los bancos responder a la evolución de los mercados, servir a sus clientes y competir de una manera eficiente".(1)

Es por estas razones que se considera conveniente elaborar el presente trabajo sobre la banca universal. Para ello, es importante analizar la historia que han tenido las instituciones de crédito en México a fin de poder comprender como se han ido universalizando los servicios y,

(1) BRADY, Nicholas F.: Modernizing the Financial System, p. ix.

posteriormente, analizar la estructura de la legislación bancaria actual, así como algunos aspectos de las leyes que regulan a los demás intermediarios que comprenden nuestro sistema financiero.

CAPITULO I

HISTORIA DE LA BANCA EN MEXICO

Referirse a la historia de la banca mexicana es, sin duda alguna, comentar la historia de México. Si bien es cierto que en los albores del país no se puede hablar, en estricto sentido, de una banca como se conoce hoy en día, ya existían múltiples operaciones que hoy llamaríamos financieras o crediticias. Es precisamente la evolución de esas operaciones lo que lleva a desarrollar la propia economía mexicana en sus diversas etapas y concluye en la formación del sistema financiero tal y como hoy lo conocemos, cuya columna vertebral, como ya expresé, es la banca.

Sin embargo, como menciona Joaquín Rodríguez Rodríguez "es muy difícil establecer una clasificación sistemática de las épocas de desarrollo de las instituciones bancarias en México, especialmente por la falta de datos suficientes para hacer la historia económica del país... Por ello, hemos de partir de una clasificación externa de los mencionados organismos,..." (2)

(2) RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín: Derecho Bancario, p. 22

Es por lo anterior que desarrollaré el presente capítulo siguiendo el orden cronológico derivado de la evolución que la legislación bancaria ha experimentado en nuestro país.

En este orden de ideas, estimamos que la mejor manera de esquematizar la historia bancaria en México y lograr así su adecuado estudio, es dividirla de la siguiente manera:

- a) El Dominio Español (1570-1821)
- b) Epoca Independiente (1821-1897)
- c) Antecedentes a la Ley de 1941 (1897-1941)
- d) Ley de 1941 (1941-1990)
- e) La Banca Nacionalizada (1982-1990)
- f) El Sistema Financiero en la Actualidad.

Sin embargo, es conveniente mencionar que la Ley actual será objeto de estudio en el siguiente capítulo.

De acuerdo con lo expuesto, es posible comenzar el estudio histórico evolutivo de la banca en México.

A) El Dominio Español (1570-1821).

La llegada de los españoles a territorios americanos trajo, entre muchas otras cosas, algunas operaciones comerciales que hoy en día serían considerados como operaciones financieras. La propia expedición de Cristóbal

Colón era una empresa "apalancada" en su totalidad no sólo por la Corona de Castilla, sino por varios particulares que invirtieron su dinero con la esperanza de obtener beneficios en el futuro. Asimismo, Muchas de las posteriores expediciones realizadas por europeos a territorios americanos estuvieron financiadas por particulares con similares intereses.

Con el nacimiento del comercio entre las Indias y España, se introdujeron a México algunas operaciones que eran utilizadas por los comerciantes europeos de la época, como el descuento de letras de cambio, expedición de giros y diversas modalidades del préstamo. Sin embargo, todas estas operaciones, como era usual en aquellos días, eran realizadas preponderantemente por personas físicas que se dedicaban al comercio y no por instituciones especializadas en las mismas.

No fue sino hasta el siglo XVIII cuando se tuvieron las primeras noticias de instituciones que se dedicaban a realizar actividades crediticias en territorios de América. Estas instituciones eran los llamados "pósitos" o almacenes de grano, que prestaban grano a campesinos pobres con un bajo interés. Asimismo, durante este siglo, surgieron las Cajas de Comunidades Indígenas, de las cuales Miguel Acosta Romero⁽³⁾ nos dice que fracasaban por estar manejadas por españoles y no por los propios indios.

(3) Cf. ACOSTA ROMERO, Miguel: Derecho Bancario, p. 75.

Fue durante el mismo siglo XVIII cuando nacieron las dos primeras instituciones que podríamos llamar crediticias y que constituyeron, indudablemente, el mayor esfuerzo de su época por crear en nuestro país una institución financiera. Estas instituciones fueron el Banco de Avio y Minas y el Sacro Real Monte de Piedad, el cual subsiste hasta nuestros días con otra denominación.

Domingo de Reborato y Solar propuso al Real y Supremo Consejo de las Indias, en el año de 1743, la formación de una compañía de "aviadores". Este proyecto fue rechazado ya que, como la compañía intentó trabajar directamente los Fondos mineros, se consideró que no se trataba de un banco sino de una compañía explotadora de minas.

Durante el año de 1750, se presentó un nuevo proyecto en el que se configura una auténtica institución refaccionaria de minas. Sin embargo, no será sino hasta el año de 1783 en que la Ordenanza de Minas se ocupó del Fondo y del Banco de Minas, creándolo bajo la estructura de un auténtico banco refaccionario.

En lo que se refiere al Sacro Real Monte de Piedad, éste surgió como una fundación privada de Don Pedro Romero de

Terreros, Conde de Regla, aprobada por la Real Cédula de 1774.⁽⁴⁾

El Monte de Piedad se dedicó a otorgar préstamos con garantía prendaria a personas necesitadas, operando como institución de emisión que daba certificados de depósito, pagaderos a la vista y al portador, facultad que posteriormente transmitió al Banco de Fomento, el cual fracasó.

Durante el mismo siglo XVIII, además de las instituciones ya mencionadas, existieron otras instituciones y personas que se dedicaron a otorgar créditos. Entre éstas, podemos señalar a la Iglesia, que recibía dinero de donaciones y lo prestaba a personas necesitadas. Asimismo, cabe señalar dentro de las personas e instituciones dedicadas al crédito, al Real Tribunal del Consulado de México y a los banqueros particulares, entre los que se puede destacar a Manuel de Aldaco, Francisco Valdivieso y Luis Sánchez Tagle.

En los primeros años del siglo XIX se pretendió, de nueva cuenta, establecer una Institución de Crédito en la Nueva España. Me refiero al proyecto que presentara Carlos María de Bustamante al Virrey Iturrigaray para la fundación de un Monte Pío de Labradores que otorgaría préstamos a los labradores necesitados, debiendo pagar los créditos que

(4) Cf. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín. *Op. cit.* p. 24.

obtuvieran parte en efectivo y parte en semillas con las que se formarían pósitos de abastecimiento. El Virrey rechazó el proyecto y Bustamante hubo de esperar la llegada del nuevo Virrey, Pedro de Garibay, para presentar su proyecto; sin embargo, tampoco corrió con suerte esta vez, pues el proyecto fue nuevamente rechazado.

Según se desprende de la breve exposición de las instituciones de crédito durante la Colonia, considero que si bien eran instituciones precarias, vacilantes y con sistemas operativos sumamente sencillos, representan el nacimiento de la actividad crediticia organizada en México y, con ellas, se comienza a palpar la necesidad de legislar sobre la materia para dar cierta seguridad jurídica, aunque todavía faltarían muchos años para que esto se lograra.

B) La Época Independiente (1821-1897).

Al proclamarse la Independencia, en el año de 1821, el proceso evolutivo del sistema bancario continuó apuntando hacia una mayor estabilidad y consolidación. A pesar de las dificultades que implica el nacimiento y conformación de cualquier país, no faltó quien observara la importancia de que existieran instituciones crediticias.

Así, tras pocos años de haberse realizado tal pronunciamiento, el filósofo y teólogo Francisco Severo

Maldonado inició la publicación de un periódico llamado "El Fanal del Imperio Mexicano o Miscelánea Política", en el que publicó un proyecto para el establecimiento del Banco Nacional. Dicho Banco tendría un carácter social, ya que su actividad preponderante sería la adquisición de terrenos en el territorio nacional para dividir las tierras y otorgarlas en arrendamiento a familias mexicanas, para que las trabajaran y vivieran de ellas. Los ingresos del Banco provendrían de depósitos voluntarios que realizaría la Iglesia y el Monte de Piedad de Animas por los que se les pagarían intereses.

El proyecto para el establecimiento del Banco Nacional provocó controversias entre los contemporáneos de Severo Maldonado, pero nunca llegó siquiera a plantearse ante el Soberano Congreso Constituyente de 1822.

De 1822 a 1830 existieron, además del ya citado, diversos proyectos para llevar a cabo la formación de bancos. Entre estos proyectos podríamos destacar el realizado por los hermanos Arana, quienes en el año de 1825 presentaron al Congreso del Estado de Zacatecas una propuesta para la creación de un banco para el fomento de la agricultura, la ganadería y el comercio. También destacó en este periodo el intento de Guadalupe Gómez, en el año de 1827, para formar un banco cuyo fin sería sufragar los gastos del Estado con los fondos de la Iglesia. El último intento de importancia fue en

el año de 1829, cuando surgió un interesante proyecto para la creación del Banco de Zacatecas que, tras sufrir algunas modificaciones, fue el único que se llevó a cabo.

En el año de 1830, con el surgimiento del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional, se marcó el inicio de la evolución legislativa bancaria. Este Banco fue creado mediante la "Ley por la que se establece un Banco de Avío para fomento de la industria nacional" de 16 de octubre de 1830, publicándose además, en el año de 1835, el "Reglamento para el régimen y gobierno interior de la Dirección del Banco de Avío".

El proyecto para la creación del Banco de Avío fue realizado por Lucas Alamán y fue el primero en operar con capital preponderantemente del erario. Sobre este Banco, Herrejón Silva afirma que "reflejó la preocupación del Gobierno para apoyar con recursos financieros los sectores más importantes de la época"⁽⁵⁾. Sin embargo, este Banco se disolvió en el año de 1842 mediante Decreto expedido por el entonces Presidente Antonio López de Santa Ana.

Durante el año de 1820 se intentó introducir a la circulación monetaria un nuevo tipo de moneda que, por ser de cobre, fue fuertemente rechazada por la población en general, que prefería las acuñadas en metales más finos como el oro y

(5) HERREJON SILVA, Herminio: Las Instituciones de Crédito, un Enfoque Jurídico, p. 15.

la plata. Además, surgieron emisiones falsas de dichas monedas de cobre, lo que aumentó aún más el repudio popular de que ya gozaban.

Por ello, en 1837 se creó el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, cuya finalidad primordial era retirar las monedas de cobre de la circulación. A este Banco de Amortización se le adjudicaron los bienes raíces propiedad de la Nación, los créditos activos del erario - menos los de derecho marítimo-, los ingresos provenientes de la venta del tabaco, de los predios urbanos y rústicos, de las patentes y de algunas minas, así como las multas impuestas a los falsificadores. Esta Institución, con total independencia del Gobierno, emitió cédulas contra entrega de las monedas de cobre así como otro tipo de cédulas por las que pagaba un interés del 18% anual y contrató gran cantidad de préstamos con el extranjero. Al igual que el Banco de Avío para el Fomento de la Industria Nacional, el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre fue disuelto por Decreto del Presidente Santa Ana en el año de 1841, después de haber cumplido con su finalidad de retirar de circulación tales monedas.

Durante el periodo de 1842 a 1864, el sistema bancario no se encontraba sólidamente conformado, por lo que el crédito fue ejercido principalmente por agiotistas particulares, casas comerciales y casas de empeño. Sin embargo, existieron

algunos proyectos, según se comenta a continuación, que destacaron ya fuera por su originalidad o por su importancia y seriedad, aunque ninguno de ellos se llegó a realizar.

El primero de estos proyectos fue de Manuel Piña y Cuevas, quien propuso crear un banco para la amortización de la Deuda Pública. En dicho banco se concentraría la totalidad de la deuda pública y se le darían facultades para negociar la misma y para pagar sus réditos, así como facultades de emisión de billetes. En este proyecto se realizaba una clasificación de la deuda pública para su mejor liquidación. Este Banco pasó al olvido y nunca se fundó.

En el año de 1848 se fundó la caja de ahorros en el Nacional Monte de Piedad, mediante la cual se pagaba un interés del cuatro por ciento anual.

Entre otros proyectos importantes en este período, destacan además el de Manuel Escandón, quien propuso la fundación de un banco para recaudar las contribuciones del Distrito Federal; la autorización recibida por Liger de Libessart y socios, otorgada por Decreto del Presidente Sustituto Ignacio Comonfort el 29 de julio de 1857, para establecer en la Ciudad de México un banco de emisión, circulación y descuento denominado Banco de México; y, por último, el proyecto para establecer un Banco de Avío en Yucatán.

En el año de 1864 se estableció en México el Banco de Londres, México y Sudamérica, que fue el primer banco con capital completamente privado y pionero de la banca mexicana moderna. Estaba afiliado al "London Bank of Mexico and South America", el cual se encontraba autorizado, en Inglaterra, para extenderse a México y Sudamérica, conservando siempre su oficina central en la Ciudad de Londres. Es por ello que se puede entender al establecimiento de ese Banco en México como una filial.

La autorización para el establecimiento del Banco de Londres, México y Sudamérica, fue otorgada a favor de Guillermo Newbold bajo el régimen del Código de Comercio de 1854, otorgándosele facultades de emisión. Con este Banco se introdujeron por primera vez en México los cheques y se fomentó la movilización de capitales inactivos. Cabe mencionar que abrió su primera sucursal en México el 22 de junio de 1864, "siendo durante un decenio el único (banco) existente en el país." (6)

En el año de 1868 surgieron dos proyectos para fundar bancos de emisión. El primero de dichos proyectos fue elaborado por la Compañía Internacional Americana y Mexicana y el segundo por Manuel Peña, siendo este último con capital

(6) BORJA MARTINEZ, Francisco: El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, p. 89.

cien por ciento mexicano. Desafortunadamente ninguno de estos proyectos prosperó.

Al comenzar el Porfirismo sólo se encontraban en operación dos bancos, a saber, el Banco de Londres, México y Sudamérica y el Banco de Santa Eulalia, fundado en Chihuahua en el año de 1875 y que en 1878 recibió facultades de emisión.

Tras haber sancionado el Congreso los acuerdos celebrados entre el Secretario de Hacienda de México y el señor Eduardo Noetzlin, en su carácter de representante del Banco Franco-Egipcio, en el año de 1881 surgió el Banco Nacional Mexicano, al que se le otorgó una concesión por treinta años y se le concedió la facultad de emisión, comprometiéndose el Gobierno Mexicano a recibir en sus oficinas únicamente los billetes emitidos por dicho banco.

El Banco Nacional Mexicano inició actividades en 1882 y se estableció como banco de descuento y depósito otorgándosele facultades de exportación de monedas de oro y plata, con la obligación de abrir una cuenta corriente a nombre de la Tesorería General como contraprestación a favor del Gobierno Federal. También estaría exento de impuestos.

En el mismo año en que inició sus operaciones el Banco Nacional Mexicano, comenzó a operar el Banco Mercantil

Mexicano, el cual se autodenominó como el primer banco en operar con capital cien por ciento mexicano. Sobre este particular cabe comentar que, aunque los socios eran españoles, argumentaban que el capital que habían invertido en el Banco lo habían formado en México y, por lo tanto, correspondía por derecho a México. A este Banco también se le otorgaron facultades de emisión.

El Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil Mexicano, competieron entre sí, ocasionando ello una difícil situación para ambas instituciones que se resolvió con la fusión de las mismas, como más adelante se explicará.

En el mismo año de 1882 se fundó en Chihuahua otro banco de emisión denominado Banco Minero de Chihuahua. Asimismo, se fundaron el Banco de Empleados, también con facultades de emisión y capital suscrito por los servidores públicos, y el Banco Hipotecario, que otorgaba préstamos sobre propiedades en el Distrito Federal y demás territorios y se convertiría, tiempo después, en el Banco Internacional Hipotecario, ampliando sus facultades.

De conformidad con el régimen constitucional mexicano, hasta 1883 la facultad de legislar en materia bancaria pertenecía a los Estados, "sin embargo, se hizo en 1883 una reforma constitucional para establecer en favor del Congreso Federal la Facultad de legislar en materia de instituciones

de crédito y, en general, en materia de comercio." (7) Así, en el Código de Comercio de 1884 se previó, en un principio, el Título XIII que fue denominado "De los Bancos" y representó el primer esfuerzo por legislar específicamente en materia bancaria. (8)

En el citado ordenamiento se establecieron, en las cuarenta y dos disposiciones que conforman el Título mencionado, una serie de principios fundamentales en la materia y que a la fecha de alguna manera siguen vigentes.

En efecto, entre dichos principios se podrían mencionar, a manera de ejemplo, la necesidad de autorización de la Secretaría de Hacienda para operar como banco en el territorio nacional, así como someter los estatutos sociales a la aprobación de dicha Secretaría. También se contemplaron limitaciones en cuanto al capital y la obligación de someterse a la inspección y vigilancia de la Secretaría mencionada.

Es importante señalar que no existía ninguna limitación en cuanto a las personas que podían invertir en el capital de las instituciones bancarias, ni respecto de las inversiones que estas últimas pudiesen llevar a cabo, excepto lo previsto

(7) HERREJON SILVA, *Heminiu*: Op. cit. pág. 16.

(8) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO: Legislación Bancaria, Tomo I, p. 31.

por el artículo 960, en el que se señalan límites para la adquisición de inmuebles por los bancos.

Asimismo, es de señalarse que, aunque en esa época se concebía fundamentalmente a los bancos como bancos de emisión, el artículo 954 dejaba abierta la posibilidad de constituir un banco de cualquier clase, al señalar que no podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería o con cualquier otro objeto de comercio, sino con autorización de la Secretaría de Hacienda, a juicio del Ejecutivo Federal, y llenando los requisitos y condiciones establecidos en ese Código.

Por otra parte, el Código de Comercio de 1884 facultó a la Secretaría de Hacienda para expedir los reglamentos que fuesen necesarios para la puntual y fácil observancia de las disposiciones relativas a bancos, facultad que se ha venido incluyendo y ampliándose a lo largo de todos los ordenamientos financieros, lo que si por una parte ha permitido a las autoridades de la materia y a las instituciones una mayor agilidad en su operación, por otra ha sido también, en ocasiones, fuente de dificultades provocadas por la excesiva regulación de los diversos órganos de autoridad.

Por lo que respecta a este Código, podríamos señalar por último, que al someter a los bancos ya establecidos a un plazo para que cumplieran con lo señalado por el propio ordenamiento, dejó sin efecto concesiones otorgadas con anterioridad y algunos bancos quedaron operando de manera irregular, incumpliendo con las disposiciones vigentes.

Para ese mismo año de 1884, la situación de pugna creada entre el Banco Mercantil Mexicano y el Banco Nacional Mexicano era insostenible para ambos y llevó al primero de ellos a aceptar los billetes emitidos por el segundo, con lo que se puede afirmar que comenzó el proceso de fusión entre ambas instituciones. Dicho proceso culminó dos meses después de la expedición del Código de Comercio, dando como resultado el nacimiento del Banco Nacional de México. Importante papel desempeñó Porfirio Díaz en la fusión de estos bancos, ya que al ser accionista del Banco Mercantil intermedió entre los dos bancos y el entonces Presidente de la República, Manuel González. (9)

Al Banco Nacional de México se le otorgó una nueva autorización de cincuenta años y la facultad de emisión que tenía el Nacional Mexicano.

En cuanto al Banco de Londres, México y Sudamérica, con la expedición del nuevo Código, corría el peligro de que le

(9) CF. COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS: *Historia de la Banca Mexicana*, Tomo I, p. 86-87.

fuera cancelada la concesión bajo la cual venía operando, por lo que en el año de 1886 adquirió las acciones del Banco de Empleados y, en consecuencia, la propiedad del mismo, y en 1889 modificó su organización transformándose en una sociedad de responsabilidad limitada. Con ello, toda vez que el Banco de Empleados se encontraba operando conforme a la legislación vigente, se ajustó a lo dispuesto por el Código de Comercio, encontrándose en posibilidad de continuar operando.

Con la finalidad de propiciar el establecimiento de bancos que impulsaran la economía nacional, en el año de 1888 se expidió un Decreto autorizando al Ejecutivo para Reformar la concesión del Banco Hipotecario y para contratar el establecimiento de instituciones de crédito, el cual señalaba, en su artículo 2o., que se facultaba al Ejecutivo para contratar el establecimiento de instituciones de crédito que fueran convenientes para fomentar el comercio, la agricultura y la minería. Dichas facultades durarían dos años. (10)

C) Antecedentes de la Ley de 1941 (1897-1941).

A finales del siglo XIX, como hemos visto, existían muy pocos bancos en el país, teniendo un capital conjunto aproximado de apenas cuarenta millones de pesos. (11) Por

(10) CE SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO: Op. cit., Tomo I, p. 41.

(11) CE COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS: Op. cit., Tomo I, p. 93.

otra parte, no existían lineamientos específicos en los términos en que se otorgaban las concesiones, ni se exigía el mismo capital a todas las instituciones. A la mayoría, si no es que a todas, se les otorgaban facultades de emisión, por lo que había gran diversidad de moneda circulante de distintas denominaciones, lo que ocasionaba grandes problemas.

Por dichas razones, y por algunas otras, se observó que para fines de 1889 la regulación bancaria contemplada en el Código de Comercio ya era insuficiente, lo cual originó la reforma a dicho Código que, en el Artículo 640, contempló la promulgación de una ley especial para tal efecto, por lo que mientras esa ley se expedía, ningún banco podría establecerse en México sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda, debiendo someter el contrato constitutivo a la aprobación del Congreso.

Así, en el año de 1897 se expidió la primera Ley de Instituciones de Crédito. Según menciona Herrejón Silva⁽¹²⁾, esta ley creó tres tipos de bancos con distintas facultades cada uno de ellos:

- a) Bancos de emisión: emitían billetes con ciertas restricciones y otorgaban préstamos a corto plazo.

(12) *Cfr. HERREJON SILVA, Hermilio: Op. cit. p. 17.*

- b) Bancos hipotecarios: otorgaban préstamos a largo plazo con garantía hipotecaria.
- c) Bancos refaccionarios: otorgaban créditos a mediano plazo sin necesidad de que se garantizaran por medio de garantía hipotecaria.

Estos bancos tendrían la limitante de que todos los préstamos que otorgaran deberían concederse a personas que invirtieran los recursos obtenidos por el crédito en actividades económicas del país.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, bajo el amparo de esta Ley, se establecieron en el país veintiocho instituciones de emisión, tres bancos hipotecarios y su capital conjunto aumentó considerablemente.

Aunque la Ley de 1897 fue una regulación pobre que fue violada constantemente por los bancos, constituyó el primer intento por legislar y vigilar de manera más seria a las instituciones crediticias para procurarles un mayor desarrollo, ya que fue el primer ordenamiento especializado en la materia.

Durante el régimen de Porfirio Díaz, además de los bancos ya mencionados, se autorizó mediante concesión del Gobierno a la Compañía Anglo-Americana y a la Compañía del Ferrocarril,

Muelles y Almacenes de Veracruz para establecer Almacenes Generales de Depósito, considerados como instituciones de crédito, con facultades para emitir bonos de prenda y certificados de depósito, así como para prestar dinero.

En el año de 1903 se creó la Comisión Monetaria, dependiente de la Secretaría de Hacienda, con la finalidad de elaborar estudios sobre las siguientes materias:

- a) Las variaciones del precio de la plata en el mundo;
- b) Las posibilidades para cambiar el sistema monetario;
y,
- c) Las fluctuaciones del tipo de cambio de las monedas.

El resultado de estos estudios fue que en el año de 1905 se cambió el sistema monetario para basarse exclusivamente en el patrón oro, con lo que se puso fin al sistema bimetalico oro-plata.

Por otra parte, con la reforma monetaria de 1905, se consiguió dar cierta seguridad y firmeza en la regulación de la moneda.

El mismo año del cambio de patrón monetario, se creó la Comisión de Cambios y Moneda. Un año después, la Inspección

General de Instituciones de Crédito, creada en 1904, giró circulares a los bancos para el mejor cumplimiento de las reformas monetarias.

En el año de 1907 se le otorgó una concesión al Banco de la Laguna para que operara como banco refaccionario.

Al año siguiente, debido a problemas surgidos y no contemplados por la legislación, la Secretaría de Hacienda convocó a todos los bancos a una reunión para discutir posibles reformas a la Ley de Instituciones de Crédito. Sin embargo, la citada Secretaría ya había mandado su iniciativa de reformas al Congreso antes de la reunión, por lo que la opinión de los banqueros no fue tomada en cuenta.⁽¹³⁾

Así, en 1908 se reforma la Ley de Instituciones de Crédito con la finalidad, entre otras, de incentivar la multiplicación de los bancos refaccionarios y los hipotecarios, toda vez que existía gran desproporción entre estos y los de emisión, procurando un mayor apoyo a la actividad agropecuaria del país.

Para este mismo año ya operaba la llamada Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento a la Agricultura, la cual, en el año de 1917, fue considerada como una institución de crédito, mientras se dictaban las

(13) *Cf. COMISION NACIONAL BANCAARIA Y DE SEGUROS: Op. cit, Tomo II, p. 22.*

disposiciones definitivas por medio de las cuales se diera forma al sistema bancario, de conformidad con los preceptos constitucionales de 1917.

A pesar de la escasez de créditos en esos años, se observó la fundación de nuevos bancos en el territorio nacional.

Con el inicio de la Revolución de 1910, sobrevino una difícil etapa para el desarrollo general del país y, por lo tanto, de la banca. Los movimientos armados surgieron en distintos puntos del país e hicieron imposible un desarrollo económico normal; los bancos eran continuamente asaltados por las diversas fracciones revolucionarias, dando lugar a un período de inseguridad jurídica, toda vez que cada fracción emitía disposiciones que hacía cumplir dentro del territorio que tuviera bajo su control. El público prefería esconder su oro y demás valores que depositarlos en un banco. Sin embargo, la banca subsistió al duro período y gracias a la prudencia de algunos de estos gobiernos logró consolidarse nuevamente.

En el año de 1912 Francisco I. Madero realizó una reforma importante a la Ley de Instituciones de Crédito, restringiendo la emisión de vales, pagarés y promesas de pago únicamente a las personas autorizadas.⁽¹⁴⁾

(14) Cf. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO: Op. cit. Tomo I, p. 145.

Al tomar Huerta el poder tras asesinar a Madero, el Banco Nacional de México y otros bancos fueron obligados a emitir Bonos del Tesoro Federal con un valor total de cinco mil millones de libras esterlinas, con la finalidad de pagar la deuda contratada por Huerta con bancos extranjeros. Por esa razón, en el año de 1913 Venustiano Carranza decretó la prohibición de que circularan los billetes emitidos por bancos que apoyaban al usurpador Huerta y, por primera vez, hizo pública su intención de formar un Banco Unico que monopolizara la emisión de billetes.

En los años siguientes, Carranza realizó dos emisiones de billetes, la emisión Monclova y la emisión Ejército Constitucionalista. Sin embargo, otros jefes militares siguieron su ejemplo y comenzaron a emitir billetes de diversas denominaciones, los llamados bilimbiques, con lo que se creó un auténtico caos monetario y provocó el cierre de algunos bancos.

En aquel caos económico y monetario en el país, la gente prefería realizar sus operaciones en monedas de oro y plata antes de aceptar cualquier tipo de billetes, y los que recibían esas monedas las atesoraban y escondían, retirándolas así de la circulación.

Carranza, que ya se encontraba en Querétaro, tomó en el año de 1916 una serie de medidas encaminadas a la restauración del orden monetario mexicano. Entre esas medidas se encuentra la creación, mediante Decreto del 4 de abril de ese año, de una dependencia de la Secretaría de Hacienda cuyo objeto sería la reorganización de la circulación de la moneda fiduciaria. Por otra parte, el 15 de septiembre emitió el Decreto sobre Liquidación de los Bancos de Emisión, por el que se les obligaba a estos a aumentar sus reservas metálicas hasta por un monto igual a la totalidad de billetes que tuvieran en circulación, requisito que pocos bancos lograron cumplir. Además, el citado Decreto estableció que se nombrara un Consejo de Incautación para cada uno de los bancos de emisión y, al año siguiente, se constituyó la Comisión Monetaria para ponerlos en liquidación. Estos bancos fueron devueltos a sus dueños en el año de 1921, pero ya sin facultades de emisión.⁽¹⁵⁾

Al expedirse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de 1917, era urgente que se resolviera el problema causado por la emisión de billetes de diversos bancos. Además, según menciona Eduardo Turrent Díaz, "el hecho de que los bancos privados de emisión hubieran sido los pilares financieros de Huerta, hacía insoslayable la desaparición de ese sistema expendedor de billetes y su suplementación por el esquema alternativo, o

(15) CF: COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS: Op. cit, Tomo II. p. 42

sea, el de la emisión administrada por una institución única dirigida por el Estado"(16).

Con la finalidad de solucionar este problema, la Carta Magna contempló en sus artículos 28 y 73 las bases constitucionales para la creación del Banco Unico de Emisión pero, a pesar de los esfuerzos realizados por Carranza, todavía habrían de transcurrir algunos años para crearlo.

Para el año de 1923, la situación que presentaba el sistema bancario mexicano, es decir, los establecimientos de crédito que existían en la República, "se dividía en tres grandes grupos:

- 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; y,

(16) TURRENT DIAZ, Eduardo: Historia del Banco de México, volumen I p. 265.

- c) Las sucursales de Bancos extranjeros, que tampoco tenían concesión, y por lo demás, se encontraban en el mismo caso que los anteriores." (17)

En el año de 1924 se llevó a cabo una Convención Nacional Bancaria a instancias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En ese mismo año se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la cual se publicó en el "Diario Oficial de la Federación" el 16 de enero de 1925, en la que se advertía el establecimiento de un sistema de especialización que no permitía que dos clases de bancos distintos se constituyeran al amparo de una misma concesión.

Sobre este particular, la exposición de motivos de la Ley en cita señalaba que las instituciones de crédito propiamente dichas requerían concesión especial otorgada por el Ejecutivo de la Unión y que la Ley cuidaría de fijar las bases sobre las cuales habrían de otorgarse tales concesiones, a fin de establecer la división del trabajo entre los diferentes bancos y con el objeto de garantizar cierto capital y crear facilidades para el funcionamiento y vigilancia de los mismos.

(17) *Exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, tomada de la Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1924-1926, volumen I, p. 265.*

Así, el artículo 60. de la citada Ley prescribía que serían considerados como instituciones de crédito, para los efectos legales:

I. El Banco Unico de Emisión y la Comisión Monetaria;

II. Los Bancos Hipotecarios;

III. Los Bancos Refaccionarios;

IV. Los Bancos Agrícolas;

V. Los Bancos Industriales;

VI. Los Bancos de Depósito y Descuento; y,

VII. Los Bancos de Fideicomiso.

Por otra parte, el artículo 80. de la referida Ley establecía que no se autorizaría bajo el amparo de una misma concesión el establecimiento de dos instituciones de crédito distintas, ni tampoco la emisión de diversos títulos de crédito que por su naturaleza correspondieran a instituciones de diferente género.

Cabe comentar que el sistema de banca especializada a que nos hemos referido, fue contemplado también por las leyes

bancarias de 1926 y 1941, con la salvedad de que en la ley de 1941 las operaciones de ahorro y fiduciarias podían coexistir con las demás, según se expondrá más adelante.⁽¹⁸⁾ En referencia a la Ley de 1932, ésta contemplaba el principio de especialidad según el cual, previa autorización del Gobierno Federal, un banco podía llevar a cabo más de un tipo de las operaciones previstas en la Ley.

Otras leyes importantes de mencionar en este año son la Ley sobre suspensión de pagos de Bancos o establecimientos bancarios y la Ley sobre Bancos Refaccionarios.

A pesar de la insistencia de Obregón para que el Congreso aprobara la apertura de ocho bancos regionales de emisión, siempre se rechazó esta propuesta por ir en contra del artículo 28 Constitucional. Así, "el 10. de septiembre de 1925, el Notario Público de la Secretaría de Hacienda, Manuel Borja Soriano,... hizo constar el contrato..."⁽¹⁹⁾ por el que se creó el Banco Único de Emisión contemplado por el citado artículo 28 estableciéndose como el Banco de México, S.A., (que en 1982 pasó a ser Banco de México, Organismo Descentralizado del Gobierno Federal). Asimismo, en este mismo año de 1925 se creó la Comisión Nacional Bancaria, como órgano de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y establecimientos bancarios.

(18) *Vid infra*, p.39.

(19) COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE SEGUROS: *Op. Cit.*, Tomo. II, p. 50

En el año de 1926 se publicó la Ley de Bancos de Fideicomisos que se deriva de la Ley Bancaria de 1924.

Por otra parte, el 26 de noviembre del mismo año apareció publicada en el "Diario Oficial de la Federación" una nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.

Esta Ley consideraba como instituciones de crédito, según el artículo cuarto de la misma, a las siguientes instituciones financieras:

I. El Banco Unico de Emisión;

II. Los Bancos Hipotecarios;

III. Los Bancos Refaccionarios, comprendidos los Industriales y las Instituciones de Crédito Agrícola;

IV. Los Bancos de Depósito y Descuento;

V. Los Bancos de Fideicomiso;

VI. Los Bancos o Cajas de Ahorros;

VII. Los Almacenes Generales de Depósito; y,

VIII. Las Compañías de Fianzas.

Asimismo, esta nueva Ley transcribió, en su artículo séptimo, el contenido del ya citado artículo octavo de la Ley del 24, por lo que conservó el mismo principio de especialización contemplado en la antigua Ley.

Dato curioso que demuestra el desarrollo alcanzado por los bancos, es que "en el año de 1929 se creó la Asociación de Banqueros de México."⁽²⁰⁾

En junio de 1932 se promulgó una nueva Ley de Instituciones de Crédito que fue publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 29 de junio de ese año. Esta nueva Ley cambió el esquema de la antigua e introdujo modificaciones importantes al sistema bancario mexicano.

La Ley de Instituciones de Crédito de 1932, a diferencia de la de 1926, estableció una distinción entre los bancos, llamándolos instituciones de crédito, de las instituciones auxiliares del crédito, englobando dentro de esta última a otros intermediarios financieros que existían en aquella época.

(20) *Ibidem*, p. 60.

Por su parte, a las instituciones de crédito las dividía en dos categorías, instituciones nacionales del crédito e instituciones de crédito propiamente dichas.

Las instituciones nacionales de crédito eran constituidas con la intervención del Gobierno Federal, ya fuera que éste suscribiera la mayoría de sus acciones o que se reservara el derecho de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar las resoluciones que la Asamblea o Consejo tomaran, toda vez que las actividades a las que se dedicaban "difícilmente pueden dejarse de un modo completo en manos del interés o de la iniciativa privada". (21) Tal era el caso del Banco de México, S.A.

En referencia a la segunda categoría, es decir, a las instituciones de crédito, éstas se encontraban contempladas por la fracción II del artículo primero de la Ley en comentario, la que a continuación se transcribe:

"1.-

I.-

(21) *Exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 de junio de 1932.*

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

- a) Recibir del público depósitos a la vista o a plazo, o con previo aviso de menos de treinta y un días.
- b) Recibir depósitos en cuentas de ahorro.
- c) Expedir bonos de caja.
- d) Emitir bonos hipotecarios.
- e) Actuar como fiduciarias."

Sobre estas instituciones, el artículo 3o. de la Ley disponia:

"Artículo 3o. Para el establecimiento de instituciones de crédito en términos de la fracción II del artículo primero, se requerirá concesión del Gobierno Federal. Para que una institución de crédito pueda practicar varias de las operaciones a que se refiere la fracción II del artículo primero, deberá tener concesión especial del Gobierno Federal o autorización expresa en su concesión. Cuando una institución de crédito tuviere autorización

para efectuar varias de las operaciones antes mencionadas, practicará cada clase de operaciones por conducto de un departamento especial..."

De la lectura del ya citado artículo tercero, se desprenden varias cuestiones de interés que a continuación se exponen:

En primer lugar, cabe señalar que para abrir una institución de crédito se requería concesión del Gobierno Federal y no autorización como es en la actualidad. Sin embargo, este aspecto será brevemente analizado más adelante en consideración a las consecuencias que ello trae en el ámbito del derecho administrativo.⁽²²⁾

En segundo lugar, representa un avance de suma importancia el que a una sola institución de crédito se le permitiera prestar, aunque fuera a través de departamentos especializados, varias clases de operaciones. Lo anterior obedeció, según se comenta en la exposición de motivos de esta Ley, a que los bancos necesitaban diversificar sus operaciones, ya que el negocio se encontraba en algunas de ellas y no era posible que se dejaren de prestar los servicios que no representaban negocio, por lo que se optó el permitir que un solo banco prestara diversos servicios, rompiendo con el principio de especialización bancaria para

(22) Vid infra, p. 70.

crear el de especialidad por departamentos, que desgraciadamente se perdió en la Ley de 1941, según se comentará al analizar esa Ley.⁽²³⁾

Otro paso de gran importancia es que, también en 1932, se publicó la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito mediante la cual se reglamentaron, como lo menciona la ya citada exposición de motivos, las operaciones de las instituciones de crédito, dejando a la ley de la materia lo referente a su organización y funcionamiento.

Esta Ley tuvo diversas reformas, sin embargo, por la materia de las mismas son irrelevantes para el presente estudio.

En cuanto a los artículos antes transcritos, debemos señalar que fueron reformados en algunas ocasiones, sin embargo, el principio de especialidad al que nos referimos se mantuvo durante todo el periodo de vigencia de esta Ley.

De lo hasta aquí expuesto, se desprende que, aunque el desarrollo del sistema bancario mexicano se hacia cada vez con mayor dinamismo, estos avances vienen consolidándose hasta el periodo de vigencia de la Ley de 1941.

(23) *Vid infra*, p.39.

Otro aspecto de gran importancia es que al igual que en la Ley de 1941, en todas las leyes anteriores a esta, es decir en las de 1897, 1924, 1926 y 1932, se reconoció la importancia que tiene la prestación del servicio bancario y que éste no puede dejarse a la completa libertad de los particulares sin que exista un control por parte del Estado. Por ello, en todos estos ordenamientos se requirió la intervención del Estado para permitir que un particular se dedicara a ser banquero.

D) La Ley de 1941 (1941-1982).

Siendo Presidente de la República Manuel Avila Camacho, se publicó en el "Diario Oficial de la Federación" del 31 de mayo de 1941, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Esta Ley, que estuvo en vigor hasta 1982, ha sido la Ley bancaria con mayor vigencia en nuestro país, aunque también es cierto que la ley que se publicó en 1941 era muy diferente a la que se derogó en 1982, según veremos a continuación.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, mejor conocida como la Ley Bancaria del 41, en un principio adoptó el sistema de especialización, permitiendo a los bancos celebrar únicamente un tipo de operación, pudiendo ésta ser combinada solamente

con operaciones de ahorro y fiduciaria. (24) Así, en su artículo segundo, disponia:

"Artículo 2o.- . . .

. . . .

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

I.- El ejercicio de la banca de depósito.

II.- Las operaciones de depósitos de ahorro.

III.- Las operaciones financieras con emisión de bonos generales y bonos comerciales.

IV.- Las operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias.

V.- Las operaciones de capitalización, y

VI.- Las operaciones fiduciarias.

. . . .

(24) Cf. HERREJON SILVA, Homínio: Op. cit. p. 41.

Las concesiones para realizar las operaciones de depósitos de ahorro y para llevar a cabo las operaciones fiduciarias, a que se refieren las fracciones II y VI, podrán ser otorgadas, bien a sociedades con el solo objeto de practicar las operaciones referidas, o bien a sociedades que practiquen o se propongan practicar las operaciones especificadas en las fracciones I, III, IV y V.

En ningún caso podrán otorgarse concesiones a una misma sociedad, para llevar a cabo más de uno de los grupos de operaciones a que se refieren respectivamente, las fracciones I, III, IV y V."

De la lectura del citado artículo segundo, se desprende que terminaba aquél principio de especialidad por departamentos a que se aludía en la Ley Bancaria de 1931, para ser sustituido nuevamente por el principio de especialización, lo que representó un retroceso en el desarrollo de la banca en México, ya que el avance demostrado en la Ley anterior en cuanto a que una sola institución pudiese prestar todos los servicios, se derrumba con la publicación de esta Ley.

Sin embargo, después de algunos años de estar en vigencia esta Ley, el principio de la especialización se daba sólo formalmente, pues de hecho se fueron conformando importantes

grupos financieros, que si bien es cierto que aparente y formalmente los bancos que los integraban actuaban con autonomía, en realidad se encontraban controlados por un mismo grupo de accionistas y administradores y sujetos a las mismas políticas operativas.

La creación de estos grupos se toleró durante muchos años, en perjuicio de las pequeñas instituciones independientes. Con esa tolerancia por parte de las autoridades, los grupos financieros de hecho fueron cobrando mayor importancia por lo que, en el año de 1970 la Ley reconoció esa realidad y en 1975 se reformó para regularlos más ampliamente. "El proceso concluye en 1978 cuando se reconoce en Ley un nuevo tipo de institución de crédito la llamada "banca múltiple"." (25)

La creación de la Banca Múltiple perseguía por parte de las autoridades varios objetivos a saber:

1. La Modernización del sistema bancario, al permitir a las instituciones la práctica de todas las operaciones bancarias en una sola entidad, y con un único régimen más simplificado de depósito legal.

2. El reconocimiento en la ley de una realidad existente, pues de hecho la banca múltiple ya existía a

(25) BORJA MARTINEZ, Francisco. *Op. cit.* p. 54.

través de los denominados grupos financieros que, como ya se explicó, aunque con personalidad jurídica diferente, realizaban toda clase de operaciones financieras con sus clientes.

3. Evitar la piramidación y el cruzamiento que se daba en las instituciones de un mismo grupo, que llegaba en algunos casos extremos peligrosos, obligando a los bancos múltiples a integrar capitales adecuados a su operación.

4. Terminar con la pulverización del sistema bancario que tantos problemas causó con la quiebra e intervención de muchas pequeñas instituciones y que tan nocivo ha sido en otros países con sistemas bancarios pulverizados.

Dicha reforma, publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el 2 de enero de 1975, modificó, entre otros, los artículos segundo y octavo de la Ley para quedar como sigue:

"Artículo 2o.- Para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere concesión del Gobierno Federal, que compete otorgar, discrecionalmente, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México.

Las concesiones son, por su propia naturaleza, intransmisibles y se referirán a uno o más de los siguientes grupos de operaciones de banca y crédito.

I.- El ejercicio de la banca de depósito.

II.- Las operaciones de depósito de ahorro.

III.- Las operaciones financieras.

IV.- Las operaciones de crédito hipotecario.

V.- Las operaciones de capitalización; y

VI.- Las operaciones fiduciarias.

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

Las concesiones para realizar las operaciones a que se refieren las fracciones II y VI, únicamente podrán otorgarse a sociedades concesionadas para llevar a cabo operaciones de las que se especifican en las fracciones I, III, IV y V.

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

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

- a) Que dicha sociedad sea fusionante, o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con las concesiones a que se refieren las fracciones I, III y IV.
- b) Que dicha sociedad sea fusionante, o resulte de la fusión de instituciones que hubieren venido operando con alguna de las concesiones a que se refieren las fracciones I, III o IV y que, al fusionarse, alcancen un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter general, fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México.

En ningún caso, podrá otorgarse concesión para que una sociedad practique solamente dos de los grupos de

operaciones a que se refieren las fracciones I, III y IV."

"Artículo 80.- Solamente podrán disfrutar de concesión las sociedades constituidas en forma de sociedad anónima de capital fijo o variable, organizadas con arreglo a la ley de Sociedades Mercantiles y a las siguientes reglas que son de aplicación especial cuando se trate de sociedades que tengan por objeto las operaciones a que se refieren los artículos 2o. y 3o. de esta Ley:

. . .

XIII.- La fusión de dos o más instituciones de crédito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 2o. y 4o. de la presente ley, tendrá efecto en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio. Dentro de los noventa días naturales de la publicación en el periódico oficial del domicilio de las sociedades que hayan de fusionarse, los acreedores podrán oponerse judicialmente para el solo efecto de obtener el pago de sus créditos, sin que esta oposición suspenda la fusión."

Nació así a la vida jurídica la banca múltiple, cuyas instituciones podían constituirse en dos formas. La primera, cuando fuese resultado de la fusión de, cuando menos, tres instituciones de crédito, debiendo tener cada una de ellas

concesión distintas entre si para operar una como banca de depósito, una de operaciones financieras y, finalmente, una de crédito hipotecario. La segunda forma de constituir un banco múltiple era que este fuera el resultado de la fusión de cuando menos dos instituciones de crédito que tuvieran concesión, distinta entre ellos, para operar como banca de depósito, financiera o hipotecaria, siempre y cuando, una vez que se fusionaran, reuniera los requisitos de activos que fijara la Secretaría de Hacienda. En este último caso, si se le otorgaba la concesión de banco múltiple se le facultaba para operar en los tres grupos mencionados.

En complemento de las reformas de 1975, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicó en el "Diario Oficial de la Federación" del 18 de marzo de 1976, las Reglas para el Establecimiento y Operación de Bancos Múltiples, en donde se contemplaban ciertos requisitos que deberían cumplir las instituciones que quisieran operar como tales.

Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1978 en que se dio la reforma fundamental de la banca múltiple. El 27 de diciembre de ese año se publicaron nuevas reformas a la Ley de Instituciones de Crédito. Entre ellas, cabe destacar las que se realizaron al artículo segundo y la inclusión del capítulo VII denominado "De las Instituciones de Banca Múltiple" y que comprendía preceptos que regulaban con mayor

precisión las operaciones y servicios que prestaba esta clase de instituciones.

E) La Banca Nacionalizada (1982-1990).

En un hecho histórico, el día 10. de septiembre de 1982, el entonces Presidente de la República José López Portillo, anunció durante su VI Informe de Gobierno la decisión de nacionalizar la Banca Privada Mexicana.

Con ese fin se publicó en el "Diario Oficial de la Federación", los días 1 y 2 de septiembre de ese año, el Decreto que establece la nacionalización de la banca privada, conjuntamente con el Decreto que establece el control generalizado de Cambios. Asimismo, se realizó una modificación a la Constitución en su artículo 73, fracciones X y XVIII, y se adicionaron los artículos 28 y 123, Apartado B, de la misma.

El artículo primero del Decreto que establece la nacionalización de la Banca Privada señaló que 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 que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las instituciones de crédito privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio de banca y crédito. Asimismo, se aclaró en el artículo Quinto del mismo decreto que no fueron objeto de expropiación, entre otros, 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.

Además, el citado decreto estableció que el Ejecutivo Federal, previa entrega de las acciones y cupones por parte de las instituciones mencionadas en el artículo primero, pagaría la indemnización correspondiente y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomaría posesión inmediata de las instituciones crediticias.

Como se puede apreciar, la ejecución de este Decreto tuvo grandes problemas ya que, por una parte, se expropiaron los bienes de las instituciones de crédito, por lo que estas continuarán existiendo y, por otra parte, se pretendió indemnizar directamente a los socios y no a las instituciones. Además, se le ordenó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tomar posesión de las instituciones, las que no fueron expropiadas, y no de los bienes expropiados. Lo que se debería de haber expropiado

para salvar estos problemas eran las acciones de los bancos y no de sus bienes.

El 6 de septiembre del mismo año fue publicado un nuevo Decreto, mediante el cual se establecía que las instituciones de crédito ahí mencionadas, que fueran expropiadas a favor de la Nación por los Decretos del 1 y 2, operarían con el carácter de instituciones nacionales de crédito. Asimismo, establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público propondría al Ejecutivo la transformación de dichas sociedades en Organismos Públicos Descentralizados, acción que nunca fue tomada.

Por otra parte, mediante Decreto publicado el 17 de noviembre de dicho año, nuevamente se modificó el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII y fueron adicionados los artículos 28 y 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (26)

Lo más importante del Decreto mencionado en el párrafo anterior, fue la adición de un quinto párrafo al artículo 28 Constitucional en el que, al hablar de la prohibición de los monopolios, se estableció que se exceptuaba también de dicha prohibición la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio sería prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones en los términos que

(26) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO: *Op. cit.*, Tomo VI, p. 137.

estableciera la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinaría las garantías protectoras de los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. Asimismo, se estableció que el servicio público de banca y crédito no sería objeto de concesión a particulares.

Con motivo de la nacionalización bancaria, el marco jurídico que regulaba a las instituciones de crédito quedó obsoleto, toda vez que no le era aplicable, en muchos aspectos, a las nuevas sociedades que, aun sin definir su naturaleza, prestaban el servicio de banca y crédito. Por ello, tres meses después de haberse efectuado la nacionalización, el nuevo presidente de la República, Miguel de la Madrid, envió al Congreso una Iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

En la exposición de motivos de esta iniciativa se mencionó la intención de crear una nueva persona jurídica de derecho público, bajo la cual debían constituirse las instituciones de crédito. Con lo anterior se estableció la naturaleza que en adelante tendrían las instituciones de crédito, para lo cual, la propia exposición de motivos menciona que "...las Sociedades Nacionales de Crédito, nueva persona de derecho público que se propone crear, estarán facultadas para realizar operaciones y servicios bancarios en

términos de la propia Ley y de las demás disposiciones aplicables." (27)

En cuanto al capital de estas nuevas sociedades, en la exposición de motivos mencionada se señala que estaría representando por certificados de aportación patrimonial, nuevo título de crédito nominativo que podría ser de dos series: "A" y "B". La serie "A" únicamente podría estar suscrita por el Gobierno Federal y en cualquier momento representaría el 66% del capital de la sociedad. Los certificados serie "B" podrían ser suscritos, según menciona la exposición de motivos, por el Gobierno Federal, por entidades de la Administración Pública, por gobiernos de las entidades federativas y municipios, por usuarios del servicio y por los propios trabajadores.

En lo referente a su organización, el órgano máximo de la sociedad sería el Consejo Directivo, nombrado por los tenedores de Certificados de Aportación Patrimonial. El gobierno y representación legal de la Sociedad estaría encomendado a un Director General. (28)

De esta exposición de motivos cabe comentar, por último, que disponía "que las instituciones reguladas por el Ordenamiento propuesto, regirán sus operaciones bancarias por

(27) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO: *Op. cit.*, Tomo VI, p. 141-148.

(28) *Cf.* BARRERA GRAF, Jorge: *Instituciones de Derecho Mercantil*, p. 467-480.

las disposiciones correspondientes de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, razón por la cual se propone expresamente que les sean aplicables, en tanto no se opongan a la presente Ley, los Títulos Primero, Segundo Capítulos VI y VII, cuarto y quinto de la referida Ley General" (29), texto que sería reproducido en el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

De dicha iniciativa de Ley rindieron dictamen favorable la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la H. Cámara de Diputados y las Comisiones Unidas de Crédito, Moneda e Instituciones de Crédito y Economía de la H. Cámara de Senadores, con algunas pequeñas propuestas de modificación hechas por la primera Comisión señalada, por lo que 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 con vigor a partir del 1o. de enero de 1983.

Así, el artículo 7o. de la Ley establecía que las sociedades nacionales de crédito eran instituciones de derecho público creadas por decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de esa Ley y tendrían personalidad jurídica y patrimonio propios. Este mismo artículo establecía la Obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de establecer en los Reglamentos Orgánicos de

(29) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO: *Op. cit.*, Tomo VI, p. 145.

cada Banco las bases conforme a las cuales se regiría su organización y funcionamiento.

Como se desprende de la lectura de lo anterior, al nacionalizarse la Banca surgió un problema en cuanto a la naturaleza jurídica de los bancos. Primeramente se les otorgó el carácter de instituciones nacionales de crédito con miras a ser declarados Organismos Descentralizados; posteriormente, y fue el criterio que prevaleció, se les designó como sociedades nacionales de crédito, creando una nueva figura en el Derecho Público.

En cuanto a la operación de los bancos, toda vez que la citada Ley Reglamentaria atendía básicamente a la organización de los mismos y establecía expresamente que se continuaría aplicando las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en lo referente a esta materia, éstas no sufrieron, por el momento, un cambio significativo. Más aún, al aplicárseles aquellas disposiciones aún existían, a pesar de la nacionalización, algunas instituciones de banca especializada.

Ahora bien, si bien es cierto que con la publicación de la Ley Reglamentaria se había resuelto el problema de la naturaleza jurídica de los bancos y su organización, también lo es que los bancos múltiples aún seguían operando como instituciones nacionales de crédito, Sociedades Anónimas, de

conformidad con lo previsto en los Decretos del 10., 20. y 6 de septiembre de 1982, por lo que el 29 de agosto de 1983 fueron publicados los decretos de transformación de instituciones nacionales de crédito a sociedades nacionales de crédito.

Asimismo, fueron publicados los Reglamentos Orgánicos de los bancos en los que se establecían, a manera de estatutos, las bases para la organización y funcionamiento de los mismos.

Con la publicación de los reglamentos orgánicos, que substancialmente son similares, se rompió con el principio de la especialización bancaria, ya que señalaban que la Sociedad de que se tratara podría realizar todas las operaciones de Banca Múltiple a que se refería la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en todas sus modalidades, de conformidad con las disposiciones legales aplicables, los usos bancarios y las prácticas comerciales, quedando así facultadas todas las sociedades nacionales de crédito a realizar la generalidad de las operaciones de toda la banca especializada.

La Ley Reglamentaria de 1982 fue una ley que debe tomarse como transitoria, expedida de forma urgente para solucionar los problemas más apremiantes provocados por la nacionalización, quedando aún muchos por resolver. Fue por

ello que el 12 de noviembre de 1984, el Ejecutivo Federal, encabezado por el nuevo Presidente de la República, sometió a la consideración del Congreso de la Unión un conjunto de iniciativas integrado por cuatro nuevas leyes: la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; la Ley Orgánica del Banco de México; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y la Ley de Sociedades de Inversión. Asimismo, el Presidente propuso reformas sustanciales a las leyes del Mercado de Valores, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas. Estos ordenamientos fueron aprobados y promulgados entre diciembre de 1984 y enero de 1985.

Por lo que respecta a la iniciativa de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, ésta consideraba a la banca múltiple como el centro de la actividad financiera. Asimismo, quedó establecida la estructura del sistema financiero mexicano, tal y como se encontraba operando hasta ese momento.

Sobre este último particular, la propia Iniciativa de Ley, mencionó que "... el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden las compañías aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa y

sociedades de inversión, así como las Organizaciones Auxiliares del Crédito ..." (30).

"Históricamente - continúa en otra parte la citada Iniciativa- los intermediarios financieros no bancarios estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento y propició que el otorgamiento de créditos se condicionaran a la contratación o realización de operaciones con intermediarios no bancarios filiales a los bancos. Esto implicaba un conflicto de intereses, ya que las operaciones atadas restringían los alcances y orientación de una sana competencia, en perjuicio de los usuarios del servicio". (31)

Según se desprende de los párrafos anteriores, en México el sistema financiero se integra por dos grandes rubros. El primero lo representan los intermediarios financieros bancarios, que comprenden toda la gama de servicios financieros que son prestados por la banca múltiple y por la banca de desarrollo, debiendo entender por ésta última a las instituciones de crédito, propiedad mayoritaria del Estado, que tienen como objeto fundamental "... asignar recursos financieros y técnicos en forma eficiente a los sectores de la economía nacional que el propio Estado considere prioritarios." (32). Cabe comentar que los bancos de

(30) *Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.*

(31) *Idem.*

(32) *BORJA MARTINEZ, Francisco: Op. cit. p. 120.*

desarrollo son las antiguas instituciones nacionales de crédito.

Por otra parte, y en segundo término, se encuentran los intermediarios financieros no bancarios, que se regulan normalmente por una Ley especial de la materia a que se dediquen. Estos intermediarios, entre los que destacan las aseguradoras, afianzadoras, casas de bolsa, sociedades de inversión y organizaciones auxiliares del crédito, prestan diferentes servicios.

Aunque si bien es cierto que existía esta distinción en los integrantes del sistema financiero mexicano, que estos intermediarios sólo actuaban bajo facultades expresas y que, en general, cada intermediario sólo podía prestar los servicios a que estuviera facultado sin invadir el terreno de los demás intermediarios, existían muchos puntos de contacto entre los servicios que prestaban unos y otros, ya por que fueran similares, o bien, porque ofrecían un mismo satisfactor al cliente. Asimismo, los bancos y algunos otros intermediarios podían invertir en el capital de otros intermediarios, principalmente en organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio y sociedades operadores de sociedades de inversión, con lo que se universalizaban los servicios.

Sobre los aspectos mencionados en el párrafo anterior, es interesante, en el marco de nuestro estudio, analizar la forma en que los bancos podían invertir en el capital social de los intermediarios financieros no bancarios. Al efecto, la multicitada Iniciativa señaló que la operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y sociedades de inversión, por razones técnico-financieras, hacía recomendable su relación con las instituciones de crédito. Asimismo, señaló que las entidades del sistema financiero, bancarias y no bancarias, públicas y privadas, operaban en forma complementaria y que sus servicios cubrirían diferentes necesidades a los usuarios.

Es importante destacar que las reformas de los ordenamientos financieros y la publicación de nuevas leyes, tenían como una de sus finalidades, con algunas excepciones, el permitir que la banca nacionalizada, dentro del marco jurídico que regulaba su actividad, pudiese invertir en intermediarios financieros no bancarios.

En este punto es importante hacer un paréntesis con la finalidad de distinguir adecuada y más ampliamente a los intermediarios financieros bancarios de los no bancarios.

La diferencia radical y definitiva entre los intermediarios bancarios y los no bancarios, estriba fundamentalmente en el depósito bancario irregular de dinero,

el cual sólo puede ser operado por los bancos. La otra característica de la operación bancaria, que consiste en otorgar créditos, ya no establece diferencia entre unos y otros, toda vez que, de alguna u otra forma, todos los intermediarios financieros la realizan.

De esta forma, queda explicada la estructura que tenía el sistema financiero y la diferencia de sus intermediarios, pasando ahora a explicar la forma en que los bancos podían invertir en los demás intermediarios.

Básicamente, la inversión de las sociedades nacionales de crédito en otras empresas se encontraba prevista en los artículos 68 y 69 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que establecían lo siguiente:

"Artículo 68.- Las sociedades nacionales de crédito requerirán autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para invertir en títulos representativos del capital social de empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto; así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas.

Las sociedades a que se refiere el párrafo anterior, se sujetarán a las reglas generales que dicte la misma

Secretaría y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros."

"Artículo 69.- Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que las sociedades nacionales de crédito inviertan en títulos representativos del capital social de organizaciones auxiliares del crédito, de intermediarios financieros no bancarios, o de entidades financieras del exterior.

Estos intermediarios, cuando tengan su domicilio social en territorio nacional y sus actividades no se encuentren reguladas por otra ley, sujetarán sus operaciones a las reglas generales que dicte la misma Secretaría y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Al ejercer las facultades que le confiere este artículo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oirá la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y observará las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como los principios y objetivos del Plan Nacional de Financiamiento al Desarrollo."

De los artículos anteriores, cabe destacar que la banca mexicana podía participar en el capital social de ciertos

intermediarios financieros no bancarios, constituidos bajo la forma de Sociedades Anónimas en términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, con las especificaciones que para cada uno de ellos se hacían en sus respectivas leyes. Con esto se inició un gran auge de estos intermediarios, ya que los bancos comenzaron a realizar inversiones importantes en ellos para tener mejores medios de captación al diversificar sus productos y obtener utilidades en esas empresas. Otra razón por la que los bancos necesitaban diversificar sus productos a través de estas inversiones, se debía al gran auge de las casas de bolsa, intermediarios en que las instituciones de crédito no podían invertir y que se encontraban en sus puntos máximos de pujanza.

En cuanto a las empresas que les prestaban servicios auxiliares y complementarios, normalmente eran empresas privadas en las que los bancos tenían la totalidad de sus acciones y que no se referían al giro financiero, sino más bien a otro tipo de servicios administrativos e inmobiliarios.

Las instituciones de crédito podían invertir, bajo ciertas restricciones, en otras personas morales distintas a las señaladas.

Por otra parte, los bancos no podían invertir en ciertos intermediarios, como las instituciones de seguros y fianzas y

casas de bolsa, por disposición expresa de sus respectivas leyes. Sin embargo, en el cumplimiento de mandatos, comisiones, fideicomisos y con la intervención de casas de bolsa, si podían operar con valores en términos de la Ley del Mercado de Valores, lo que dio origen a infinidad de nuevos productos como fueron, y son, los fideicomisos de inversión y las cuentas maestras, con lo cual la gama de servicios de los bancos dio un gran paso a la universalización.

Bajo este marco jurídico, a finales de los ochentas se presentaron determinadas circunstancias, como la competencia internacional, la modernización de la economía y la globalización de los mercados financieros, que comenzaron a plantear la necesidad de modificar el sistema financiero existente, a fin de que se pudiese integrar la prestación de todos los servicios financieros para poder hacer frente a esta nueva situación. Así, en el año de 1990 se conformó un verdadero paquete de reformas a la legislación financiera con el objeto de crear, entre otras cosas, una figura adecuada para la integración de los servicios financieros a prestar. Otra de las finalidades importantes de la reforma en cuestión, fue desregular la actividad de los intermediarios financieros y fortalecer, para el caso de las sociedades nacionales de crédito, el principio de autonomía de gestión.

Este paquete de reformas, que fue publicado entre diciembre de 1989 y enero de 1990, incluyó modificaciones a

las leyes Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, General de Instituciones de Seguros, Federal de Instituciones de Fianzas, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y del Mercado de Valores. En todas ellas se realizaron modificaciones que podríamos llamar propiamente de la materia de cada una y, además, en todas se previó la posibilidad de crear grupos financieros con las características que señalaremos a continuación.

De la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se reformaron los artículos 68 y 69 para quedar redactadas como sigue:

"Artículo 68.- Las sociedades nacionales de crédito podrán invertir en títulos representativos del capital social de empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas, de conformidad con las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando sujetas tales empresas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria."

"Artículo 69.- Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que las sociedades

nacionales de crédito inviertan en títulos representativos del capital social de entidades financieras del exterior.

Las sociedades nacionales de crédito podrán invertir en el capital social de organizaciones auxiliares del crédito y de intermediarios financieros no bancarios, de conformidad con las reglas generales que en su caso, emita dicha Dependencia.

Estos intermediarios, cuando tengan su domicilio social en el territorio nacional y sus actividades no se encuentren reguladas por otra ley, sujetarán sus operaciones a las reglas generales que dicte la misma Secretaría y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

Las sociedades nacionales de crédito sólo podrán ostentarse como grupo financiero, con arrendadoras financieras, empresas de factoraje, almacenes generales de depósito, casas de cambio y sociedades de inversión, siempre y cuando se ajusten a las reglas generales que en su caso dicte la mencionada Secretaría.

Al ejercer las facultades que le confiere este artículo, la propia Secretaría oirá la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Las inversiones a que se refiere este artículo, así como el 68 de la presente Ley, no computarán para considerar a las emisoras como empresas de participación estatal, y por lo tanto éstas no estarán sujetas a las disposiciones aplicables a las entidades de la administración federal."

Esta reforma, además de favorecer la desregulación administrativa al eliminar la autorización de la Secretaría de Hacienda para invertir en el capital social de otros intermediarios, autorizó a las sociedades nacionales de crédito a formar y ostentarse como grupos financieros con organizaciones auxiliares del crédito y otros intermediarios financieros no bancarios, quedando excluidas las casas de bolsa y las instituciones de seguros y de fianzas, toda vez que en las leyes que regulan a estos intermediarios existía, y sigue existiendo hasta la fecha, prohibición expresa para que los bancos puedan invertir en su capital social y viceversa.

Por otra parte y como ya lo mencionamos, en las leyes del Mercado de Valores, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas, se realizaron reformas similares que dieron como resultado el que los intermediarios regulados por esas leyes formaran sus grupos financieros con organizaciones auxiliares del crédito y otros intermediarios

no bancarios que no fueran de los previstos en alguna de las leyes mencionadas.

Resumiendo el contenido del paquete de reformas financieras de 1990, podríamos decir que se creó la figura del grupo financiero, el que podía estar encabezado por un banco o una casa de bolsa, sin que pudiera participar más de una de estas instituciones en el mismo grupo. Lo anterior es sin perjuicio de las inversiones que algunos intermediarios financieros están facultados a realizar en su carácter de inversionistas institucionales.

Durante el periodo de la banca nacionalizada, el sistema bancario mexicano sufrió reformas y estructuras de raíz, no solo por la modificación de la naturaleza jurídica de las instituciones de crédito, sino además por haber enfrentado mercados más modernos, más competitivos, agresivos y con mayor diversidad de productos a nivel mundial. Así, una de las mayores transformaciones que sufrió, fue el dar un paso hacia la banca universal al suprimir la banca especializada, permitiendo la inversión en otros intermediarios y la prestación de nuevos servicios, lo que culminó con el surgimiento, aunque incipiente, de los grupos financieros.

Otro gran paso que se dio hacia la universalización de los servicios bancarios, lo representan las fusiones entre bancos que se llevaron a cabo en este periodo. En efecto, en

el decreto que establecía que las instituciones de crédito en él señaladas actuarían como instituciones nacionales de crédito, publicado el 6 de septiembre de 1982, se realizó un listado correspondiente a todos los bancos expropiados, que comprendía a 56 instituciones de crédito entre bancos múltiples y especializados. Estas 56 instituciones fueron fusionándose hasta el grado de que, para 1990, no existían más que 18 bancos múltiples, fortaleciéndose así al sistema bancario.

Francisco Borja Martínez señala que "Las dos leyes reglamentarias del servicio público de banca y crédito expedidas durante el régimen que dio exclusividad al Estado en la prestación de tal servicio, reiteraron la estructura de banca múltiple, suprimiendo definitivamente disposiciones, ya entonces prácticamente sin aplicación, que prevenían la existencia de bancos especializados". (33)

El mismo autor, en relación con la universalización de los servicios financieros, nos dice que "El proceso que procura integrar en una sola institución la prestación de diversos servicios financieros ha tenido lugar también, aun cuando en menor grado que en la banca, respecto a otros intermediarios". (34)

(33) *Ibidem*. p. 54.

(34) *Ibidem*. p. 55.

Otro aspecto de gran importancia de la banca durante este periodo de monopolio estatal, lo constituye la gran labor realizada por algunas de las personas que desempeñaron el cargo de Director General de las sociedades nacionales de crédito, ya que, gracias a ellos, la banca mexicana logró mantener un buen nivel de competitividad y eficiencia a todos sus niveles, luchando contra el burocratismo que la amenazaba y contra los excesos de regulación y vigilancia, así como toda clase de ataques de que fueron objeto y que impidieron lograr, en muchos casos, mejores resultados que los obtenidos.

CAPITULO II

LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN LA ACTUALIDAD (1990-1992).

A) Reformas a los artículos 28 y 123 Constitucionales.

El 2 de mayo de 1990 comenzó el proceso de reprivatización bancaria con el que se dio fin a ocho años de monopolio estatal en esta actividad. Ese día, el Presidente de la República envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Decreto para reformar los artículos 28 y 123 constitucionales, mismos que, como se recordará, habían sido reformados en el año de 1982 para establecer el servicio público de banca y crédito, reservándose su prestación exclusivamente al Estado.

El propósito de esta iniciativa de Decreto fue retornar al régimen de banca mixta existente hasta septiembre de 1982. Sin embargo, debe señalarse que no se regresó al antiguo sistema bancario, sino que, tomando en cuenta la evolución y experiencia adquirida por la banca estatal, así como la experiencia de otros sistemas bancarios en el mundo, se creó un nuevo esquema de banca mixta más moderno, con mayor tendencia a la universalidad de los servicios y con mayores posibilidades de apertura e internacionalización, según se verá más adelante al analizar la Ley.⁽³⁵⁾

(35) Vid infra, p. 80.

Según se mencionó en la propia iniciativa, las reformas constitucionales fueron necesarias por las siguientes razones:

1.- "...la impostergable necesidad de que el Estado concentre su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos...;

2.- El cambio profundo de las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas, del propio papel del Estado, e incluso, del sistema financiero mismo ..., y

3.- ... ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo..."⁽³⁶⁾

Los anteriores razonamientos, de los cuales diferimos en el último por las razones que más adelante expondré, nos conducen forzosamente a analizar el problema de si el Estado debe o no prestar el servicio bancario en México, para lo cual expresaré brevemente mi opinión.

En primer lugar, para poder resolver esta cuestión, se debe analizar cuál es el fin del Estado, para después

(36) Exposición de motivos de la iniciativa del Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

estudiar la forma en que el Estado alcanza su fin y, finalmente, determinar si en éste debe considerarse o no ser el banquero. Así, se analizara si el Estado tiene un fin y, en caso afirmativo, si es posible determinar cuál es éste.

Para Hans Kelsen "la cuestión en torno a los fines que deben perseguirse con el instrumento técnico-social "Estado" es una cuestión política que cae fuera de los márgenes de la teoría general del mismo" (37). Adoptar ésta postura, implicaría justificar la existencia de estados que atentan contra el hombre por los fines que persiguen, por lo que estimo que es errónea. Asimismo, como dice Herman Heller, para quien el sentido del Estado se encuentra en su función social, "...la cuestión del fin del Estado no sólo constituye un problema de importancia para la Teoría del Estado sino el más fundamental de la misma." (38)

Una vez aceptado que el Estado tiene un fin, es de señalarse que ese fin es, de acuerdo con Jean Dabin (39), el Bien Público Temporal, debiéndose entender por éste "la creación estable y garantizada de condiciones comunes, tanto de orden material como de orden espiritual, que sean las más favorables, de acuerdo con las circunstancias, para la realización del bien común propio de cada uno de los

(37) KELSEN, Hans: Teoría General del Estado, p. 52.

(38) HELLER, Herman: Teoría del Estado, p. 218.

(39) Cfr. DABIN, Jean: Doctrina General del Estado, p. 44-64.

individuos y de los grupos sociales que integran el Estado." (40)

Si el Estado tiene como fin el Bien Público Temporal, según lo ya expuesto, se debe aclarar ahora como es que el Estado alcanza, o cuando menos trata de hacerlo, ese fin. Para ello, seguiré en esta exposición lo que señala Gabino Fraga. (41)

El citado autor nos dice que el medio con que el Estado cuenta para la consecución de sus fines son las atribuciones. Estas se clasifican en cuatro grandes grupos a saber:

- a) atribuciones de mando, de policía o de coacción;
- b) atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares;
- c) atribuciones para crear servicios públicos; y
- d) atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial.

A su vez, divide a las atribuciones del Estado respecto de los particulares en tres grupos:

(40) Apud. PRECIADO HERNANDEZ, Rafael: Lecciones de Filosofía del Derecho, p. 200.

(41) Cfr. FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, p. 13-91.

- a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;
- b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad; y
- c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

De la anterior clasificación de las atribuciones del Estado, se desprende que el ejercicio de la banca por parte del Estado únicamente podría justificarse atendiendo a dos de ellas: en las atribuciones para crear servicios públicos y, en su caso, en las atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con los particulares en la satisfacción de una necesidad colectiva. Asimismo, para que el Estado intervenga en la banca con fundamento en el segundo grupo de atribuciones señaladas, es necesario determinar si el ejercicio de la misma no constituye un servicio público.

Así, pasará a determinar las características del servicio público y si la banca cumple con estas características.

Continuando con las ideas del mismo autor, nos dice que en la legislación mexicana no se encuentra un criterio único para definir al servicio público. Sin embargo, en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se establece que para los efectos de dicha Ley, se entiende por servicio público la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo.

Por su parte, el licenciado Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo, define la noción de servicio público como "una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar - de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público." (42)

De las anteriores definiciones se desprende que, si bien es cierto que el servicio público es creado para satisfacer necesidades de interés general, como podría ser el caso de la banca, también es cierto, y aceptado por la doctrina administrativa mexicana, que uno de los elementos esenciales

(42) SERRA ROJAS. Andrés: Derecho Administrativo. Tomo I. p. 79.

del servicio público es que éste debe ser prestado por el Estado o, excepcionalmente, por particulares bajo un régimen jurídico especial, debiendo ser creado con el único fin de satisfacer esas necesidades de carácter colectivo.

En este sentido el licenciado Francisco Borja, sostiene que "los servicios públicos se distinguen de los servicios de interés general en que, si bien ambos satisfacen necesidades permanentes de interés colectivo, la prestación de los primeros es inherente a las funciones del Estado, en tanto que la de los segundos constituye un derecho de los particulares sujeto, en su ejercicio, al cumplimiento de los requisitos que establezca la Ley." (43)

Ahora bien, una vez precisado cual es el fin del Estado, que se entiende por servicio público y la diferencia que existe entre ésta y los servicios de interés general, conviene ahora definir que se entiende por servicio de banca y crédito para poder así determinar si éste constituye o no un servicio público.

La actual Ley de Instituciones de Crédito define, en su artículo 2o., el servicio de banca y crédito como 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

(43) BORJA MARTINEZ, Francisco: Op. cit. p. 112.

obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Cabe mencionar que el propósito de que en la Ley se defina que debe entenderse por servicio de banca y crédito, es que este servicio no sea prestado por instituciones distintas a las instituciones de banca múltiple o a las instituciones de banca de desarrollo, según se menciona en el citado artículo.

La necesidad de que el servicio de banca y crédito sea prestado en el territorio nacional constituye, sin duda alguna, una necesidad de interés general. Sin embargo, atendiendo a cual debe ser el fin del Estado según lo ya expuesto, nos conduce forzosamente a la conclusión de que el servicio de banca y crédito no es una actividad que sea inherente al fin mismo del propio Estado, por lo que no debe considerarse como un servicio público, sino una actividad que corresponde a los particulares.

Ahora bien, si ya se determinó que la banca es un servicio cuya prestación corresponde a los particulares, el Estado únicamente podría actuar como banquero atendiendo a las atribuciones que lo facultan para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con los particulares en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Sin embargo, conforme al artículo 28 constitucional, el Estado se encuentra obligado a perseguir y castigar todo acto que constituya un monopolio o constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de una clase social. Por ello, el Estado se encuentra limitado para sustituirse a la actividad económica de los particulares, excepto en los casos previstos por la Constitución que no constituyen un monopolio y que se reserva, su ejercicio, al propio Estado, por considerarse actividades estratégicas o prioritarias.

Por otra parte, conforme a la legislación mexicana, no existe ningún impedimento para que el Estado se combine con los particulares en la satisfacción de una necesidad de carácter colectivo, por lo que podría detentar la propiedad de una institución de crédito, siempre y cuando existieran otras instituciones que prestaran el mismo servicio.

Sin embargo, tanto para el caso de las actividades estratégicas o prioritarias como para el caso de que el Estado se combine con los particulares para satisfacer una necesidad colectiva, debe tenerse muy presente el principio de subsidiariedad que establece que una sociedad mayor no debe realizar las actividades que puede realizar una sociedad menor. Así, el Estado debe limitar su actuación directa en la vida económica de los particulares a regular y,

excepcionalmente, podrá participar en ella cuando una necesidad colectiva no pueda ser cubierta directamente por los particulares. Aplicando lo anterior a la banca, el Estado únicamente justifica su actuación en las instituciones de crédito cuando éstas tengan el carácter de instituciones de banca de desarrollo, por el fin mismo que éstas persiguen.

Con lo hasta aquí expuesto, se expresa mi conformidad con los dos primeros razonamientos contenidos en la Exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 28 y 123 constitucionales con los que se pone fin al monopolio estatal del servicio de banca y crédito.

Por lo que respecta a la tercera de las razones expuestas en la mencionada Exposición de motivos, una cosa es que el Estado no deba prestar el servicio de banca y crédito y otra cosa muy distinta es que si éste llega a prestar ese servicio lo haga de manera ineficiente y sin procurar que el servicio se mejore aún más de lo que los particulares puedan llegar a hacerlo. En el caso de la banca nacionalizada, ésta se comportó de manera eficiente, mejorando claramente el servicio que se prestaba con anterioridad a la nacionalización y procurando cada vez un mayor acceso a los usuarios.

B) La Ley de Instituciones de Crédito.

Una vez reformados los artículos 28 y 123 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ejecutivo de la Unión presentó una nueva iniciativa que contenía el proyecto de la ley secundaria para normar la prestación del servicio de banca y crédito, ordenamiento que fue publicado en el "Diario Oficial de la Federación" del 18 de julio de 1990, entrando en vigor al día siguiente de su publicación, y que abrogó a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.

La finalidad primordial de este ordenamiento, según se desprende de la lectura del artículo 1o. del mismo, es el regular los términos en que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano; las condiciones en que se prestará el propio servicio de banca y crédito; los tipos y características de las instituciones bancarias, así como la organización y funcionamiento de las mismas; y retoma de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito una institución jurídica tendiente a proteger los intereses del público usuario del servicio.

Para cumplir sus objetivos, la Ley cuenta con una estructura basada en una depurada técnica jurídica. A continuación se comentarán los aspectos más importantes en

relación a la conformación de este ordenamiento, ajustándonos lo más posible al orden que se sigue en la misma.

Con el fin de establecer como se integra el Sistema Bancario Mexicano, de manera expresa se señala en la Ley que éste se conforma por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

Cabe destacar que el Estado ejercerá la rectoría del Sistema Bancario Mexicano basada en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que propicie la descentralización del propio Sistema, promoviendo que éste último oriente sus actividades hacia la productividad y crecimiento de la propia economía nacional.

En cuanto a la apertura del Sistema Bancario Mexicano a nivel internacional y a la competencia de los intermediarios financieros mexicanos con entidades financieras del exterior, la Ley recoge lo previsto por el artículo sexto de la antigua Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares

de 1941, con el fin de que los bancos del exterior puedan establecer en México no sólo oficinas de representación sino también sucursales, siempre y cuando sus operaciones las celebren con residentes en el extranjero. Consecuentemente dichas sucursales no podrán realizar actividades de intermediación financiera que requiera autorización del Gobierno Federal.

Acorde con la función rectora del Estado Mexicano prevista en el artículo 25 constitucional, por lo que al Sistema Bancario se refiere y con el objeto de cumplir cabalmente con dicha función, la propia Ley establece que las sociedades que pretendan dedicarse a la prestación del servicio de banca, tratándose de instituciones de banca múltiple, requerirán autorización del Gobierno Federal, la que se otorgará discrecionalmente y será intransmisible. Sobre este particular, me refiero a lo ya tratado anteriormente en el sentido de que si el servicio de banca y crédito no es un servicio público, por lo tanto éste no es sujeto de concesión, como se preveía en la Ley Bancaria de 1941, sino de autorización.

El ya citado artículo 2o. de la Ley en comentario establece que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, las que podrán ser instituciones de banca múltiple o instituciones de banca de desarrollo. La prestación de tal servicio constituye, como

ya se mencionó al analizar si el servicio de banca y crédito debe ser prestado por el Estado, la nota distintiva entre las instituciones bancarias y los intermediarios financieros no bancarios.

Tomando en consideración el concepto de servicio de banca y crédito, el párrafo cuarto del propio artículo delimita aún más la función bancaria al no considerar como intermediación bancaria todas aquellas operaciones que realizan los intermediarios financieros no bancarios en el ejercicio de las funciones que le son propias, en los términos de las leyes que norman sus actividades. Asimismo, se establece en el mismo precepto la prohibición expresa de que los intermediarios financieros no bancarios no podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuentas de cheques.

Interpretando los términos en que se encuentra redactado el cuarto párrafo del artículo 2o., podemos afirmar que un intermediario financiero no bancario puede llegar a prestar servicios similares a los de un banco sin que sean considerados como servicio de banca y crédito, siempre que estos servicios estén contemplados dentro de las operaciones que pueden realizar dichos intermediarios no bancarios. En este sentido, el licenciado Borja Martínez, interpretando este artículo nos dice que "... la definición legal del servicio de banca y crédito sólo puede expresarse, en forma tautológica, como la actividad descrita por la ley bancaria

cuando es llevada a cabo por instituciones de crédito. Es evidente, pues, que la única operación que la ley bancaria considera debe seguir reservándose de manera exclusiva a los bancos es la citada recepción de depósitos en cuentas de cheques." (44)

Sin embargo, para mantener la tenue línea aún existente entre la intermediación bancaria y la no bancaria, la propia Ley faculta a la secretaria de Hacienda y Crédito Público para determinar, previa consulta que se le formule al efecto, si existe o no intermediación bancaria. Del ejercicio de dicha facultad dependerá la frontera que se establezca en el futuro entre la intermediación financiera bancaria y la no bancaria.

1. Las Instituciones de Banca Múltiple.

Como se mencionó, la ley bancaria en vigor distingue entre instituciones de crédito de banca múltiple e instituciones de crédito de banca de desarrollo. A las primeras se les otorga el carácter de sociedades anónimas, teniendo como consecuencia que, en lo no previsto por la Ley se les aplicará la Ley General de Sociedades Mercantiles; a las últimas se les otorga un carácter de sociedades nacionales de crédito por lo que se encontrarán regidas por la propia Ley y por sus respectivas leyes orgánicas. El

(44) *Ibidem.* p. 117-118.

licenciado Borja Martínez, opina sobre este particular que "La Ley de Instituciones de Crédito optó por diferenciar a las instituciones de banca múltiple y a las instituciones de banca de desarrollo no sólo en su estructura, sino también en su naturaleza jurídica." (45)

El concepto de institución de crédito no es un concepto fácil de precisar, según nos expresa el licenciado Luis Muñoz en su obra de Derecho Bancario al establecer que "definir es tanto como delimitar contenidos, y nada más difícil precisar que es lo que debemos entender por instituciones de crédito o bancos." (46) Por ello, considero que la mejor definición de institución de crédito es tautológica, debiendo entender por ésta a cualquier entidad que, constituida y organizada conforme a la Ley de Instituciones de Crédito, se encuentra autorizada para prestar el servicio de banca y crédito en los términos de la propia Ley.

Por lo que respecta a las instituciones de banca múltiple, se consideran como aquéllas que podrán llevar a cabo toda la gama de operaciones bancarias, activas, pasivas y de servicios, es decir, son los bancos que en el lenguaje bancario se denomina la banca comercial o la banca de primer piso. La Ley de Instituciones de Crédito prevé, dentro del Título Segundo, un capítulo especial denominado de las

(45) Ibidem. p. 120.

(46) MUÑOZ, Luis: Derecho Bancario Mexicano, p. 54.

instituciones de banca múltiple, que constituye el cambio fundamental de esta Ley respecto de la anterior Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y recoge los principios generales para que pueda existir el esquema de banca mixta.

La constitución de una institución de banca múltiple, presupone la autorización intransmisible del Gobierno Federal, por conducto de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, quien deberá oír la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Deberá constituirse como sociedad anónima de capital fijo, cumpliendo con las especificaciones enumeradas en la Ley al respecto.

Dentro de dichos requisitos especiales se encuentra el que en su objeto social deberán contemplarse las operaciones activas, pasivas y de servicios a través de las cuales esta clase de instituciones prestarán el servicio de banca y crédito. Además, destacan dentro de dichas especificaciones que deberán tener una duración indefinida y que su domicilio social deberá estar en el territorio nacional.

Se observa la actividad rectora del Estado en cuanto a la constitución de estas sociedades, ya que la propia Ley establece que su escritura constitutiva deberá ser aprobada previamente por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, para que el Estado se encuentre en posibilidad de

resolver sobre el otorgamiento de la autorización o la denegación fundada de la misma, toda solicitud de autorización deberá ser acompañada por información que permita prever el funcionamiento de la institución.

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará representado por acciones que sustituyen a los certificados de aportación patrimonial (CAPS), los cuales aún subsisten para las instituciones de banca de desarrollo, como se verá en su oportunidad. (47)

Las acciones representativas del capital de las instituciones de banca múltiple se encuentran divididas en acciones serie "A", acciones serie "B" y acciones serie "C". (48)

Las acciones serie "A", que representarán en todo momento el cincuenta y uno por ciento del capital social de la institución, sólo podrán ser adquiridas por mexicanos personas físicas; por el Gobierno Federal; por las instituciones de banca de desarrollo; por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y, en su caso, por las sociedades controladoras que se constituyan conforme a la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras.

(47) Vid infra, p. 99.

(48) Vid infra, p. 141. Reformado por Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 9 de Junio de 1992.

Al limitar a las personas que pueden llegar adquirir esta serie de acciones, se asegura que el control de los bancos sea detentado por inversionistas nacionales. Reforzando esta idea, la propia Ley establece que los accionistas de la serie "A" nombrarán a la mayoría de los miembros del consejo de administración.

Cabe comentar que el que se haya facultado a ciertas personas morales para adquirir esta serie de acciones obedece al papel que desempeñan dichas personas en el Sistema Bancario Mexicano.

Por lo que hace a la serie "B", la que podrá representar hasta el cuarenta y nueve por ciento del capital social de la institución, tales acciones podrán ser adquiridas por las mismas personas que se encuentran legitimadas para adquirir acciones de la serie "A"; por personas morales mexicanas en cuyos estatutos figure la cláusula de exclusión de extranjeros; por las instituciones de seguros y de fianzas, en los casos expresamente previstos por la ley, y por los demás inversionistas institucionales que al efecto determine la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Las acciones serie "C", que podrán representar hasta el treinta por ciento del capital social de la institución, podrán ser adquiridas por cualquier persona que se encuentre facultada para adquirir acciones de las series "A" y "B", así

como por las demás personas morales mexicanas y por personas físicas o morales extranjeras que no tengan el carácter de gobiernos o dependencias oficiales extranjeras. Considero que al legitimar a los extranjeros para invertir en instituciones de banca múltiple se da un paso importante en lo que toca a la apertura del Sistema Bancario Mexicano ya que permitirá que bancos nacionales formen "alianzas" con bancos extranjeros para poder así aumentar y optimizar sus servicios a nivel internacional. Además, esta medida da una respuesta efectiva a la necesidad de nuestro país de promover la inversión extranjera y atraer capitales de otras partes del mundo, sin que el sistema bancario sea controlado por extranjeros.

Con la finalidad de lograr una pulverización del capital de las instituciones de crédito y evitar una concentración indebida de éste en pocas personas, la Ley establece que ninguna persona física o moral podrá adquirir, directamente o a través de interpósita persona, el control de acciones por más del cinco por ciento del capital pagado de éstas instituciones, pudiéndose ampliar dicho porcentaje hasta un diez por ciento, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, existen ciertas excepciones a los límites de tenencia accionaria. Así, se exceptúa de dichos límites al Gobierno Federal; a las compañías de seguros y fianzas en los

casos previstos por la Ley; a las sociedades de inversión; a los fondos de pensiones y jubilaciones de personal; los demás inversionistas institucionales que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público autorice expresamente para esos efectos; y a las sociedades controladoras de grupos financieros.

El licenciado Francisco Borja Martínez nos comenta que "una forma importante de permitir la diversificación en el capital, si bien en vía indirecta, es a través de inversionistas institucionales, en virtud de que algunos de éstos agrupan a un gran número de pequeños ahorradores. Por ende, se consideró conveniente elevar el límite de su participación hasta 15% del capital pagado de una institución de banca múltiple." (49)

Es importante señalar que el capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será la cantidad equivalente al 0.5 por ciento de la suma del capital pagado y reservas de capital que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

En el caso del Gobierno Federal, éste puede detentar el control accionario de un banco múltiple. Cuando esto suceda, dicha institución deberá sujetarse a los lineamientos que determine la Secretaria de Hacienda y Crédito Público en materia de presupuestos, sueldos y prestaciones laborales. A

(49) BORJA MARTÍNEZ, Francisco: Op. cit. p. 124.

las demás materias se les aplica el principio de autonomía de gestión, con lo que se evita entorpecer la actividad de dicho banco sujetándolo a excesiva regulación.

Cabe comentar que en la nueva Ley de Instituciones de Crédito se busca evitar un vicio que se presentó durante la vigencia de la Ley de 1941. En esas fechas algunos bancos fueron adquiridos por consorcios empresariales quienes utilizaban a las instituciones de crédito para financiar sus proyectos a costos muy por debajo de las tasas de mercado, causando así desequilibrios muy importantes en los estados financieros de los propios bancos. Ahora, con las reglas de pulverización de capital, así como con la imposibilidad que tienen las personas morales de adquirir acciones representativas de la serie "A", es difícil que un grupo de empresas adquiera el control de una institución de crédito. Aún más, reforzando esta protección para los bancos y sus usuarios, la propia Ley regula lo que en el lenguaje financiero se le ha llamado "créditos de complacencia".

"Aspecto que reviste particular importancia y que se encuentra estrechamente vinculado a los porcentajes de la tenencia accionaria y a los derechos corporativos que confieren a sus tenedores las acciones representativas del capital, es el relativo a la administración." (50)

(50) VIZCAYA CANALES, Francisco. Discurso pronunciado ante el Comité de Abogados Expertos en Derecho Bancario de la Federación Latinoamericana de Bancos, el 3 de junio de 1991 en la Ciudad de Caracas, Venezuela.

La administración de una institución de banca múltiple se encuentra encomendada a un consejo de administración y a un director general.

Los consejos de administración deberán estar integrados por once miembros o múltiplos de dicho número.

Dentro de los derechos corporativos que confieren a sus tenedores las acciones de un banco, está el nombrar a los miembros del consejo de administración. Sobre este particular, en caso de que el consejo se encuentre integrado por once miembros, los tenedores de acciones de la serie "A" podrán nombrar hasta seis consejeros; los de la serie "B" hasta cinco, dependiendo de si existe o no emisión de la serie "C" y a que porcentaje del capital ascienda ésta; en cuanto a los accionistas de la serie "C", éstos podrán nombrar un consejero por cada diez por ciento del capital pagado que represente la emisión de esta serie.

Tratándose de consejos integrados por veintidós miembros, los accionistas de la serie "A" designarán a doce miembros, los de la serie "B" y los de la serie "C", por cada cinco por ciento del capital pagado, podrán nombrar un consejero. Esta facultad de nombrar consejeros se ajustará en la medida en que el consejo de administración se integre por un número mayor de miembros, debiendo siempre guardar la misma

proporción para que los consejeros de la serie "A" conserven el control de este órgano de administración.

Debemos señalar que los consejeros de las series "A" y "B" deberán ser mexicanos o extranjeros con el carácter de inmigrados residentes en el país.

Se deberá elegir al presidente del consejo de administración de entre alguno de los consejeros de la serie "A". Este presidente tendrá voto de calidad. Por cada miembro propietario se deberá nombrar un suplente.

Con el objeto de lograr una administración eficiente y evitar actos que podrían afectar gravemente al sistema bancario, la Ley especifica ciertos requisitos y cualidades que deberán reunir las personas que integren el consejo de administración. A este conjunto de requisitos que deben reunir los administradores de una institución de crédito, el licenciado Borja Martínez los ha llamado "idoneidad en la administración". (51)

El primero de estos requisitos lo constituye el que los cargos de consejero deben recaer en personas de reconocida honorabilidad, con conocimientos y experiencia en materia financiera.

(51) BORJA MARTÍNEZ, *Francisco*: Op. cit. p. 128.

No pueden formar parte del consejo de administración de una institución de banca múltiple los funcionarios o empleados del banco, a excepción del director general; el cónyuge de algún consejero y las personas que, siempre y cuando el consejo se integre por once o veintidós miembros, tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado o civil con uno o más de éstos. El mismo impedimento tendrán todas aquellas personas que tengan litigio pendiente con la institución de que se trate, así como las personas sentenciadas por delitos patrimoniales y las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano. Tampoco podrán ser consejeros los quebrados y concursados no rehabilitados, ni aquellas personas que realicen funciones de inspección, vigilancia y regulación de las instituciones de crédito, salvo en aquellos casos en que el Gobierno Federal participe en el capital de las mismas y tenga derecho, conforme a su tenencia accionaria, a nombrar consejeros.

La Ley de Instituciones de Crédito también establece ciertos requisitos que debe cumplir cualquier persona que vaya a ocupar el cargo de director general. Entre estos requisitos cabe destacar el que deberá ser persona de reconocida honorabilidad, con cinco años de experiencia en puestos de alto nivel decisorio en los que haya requerido para su desempeño conocimientos y experiencia en materia

financiera y administrativa; deberá ser ciudadano mexicano, no tener litigio pendiente en contra de la institución en la que ocupe el cargo, ni encontrarse desempeñando funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito al momento de su designación.

Los funcionarios que ocupen puestos de cargos con las dos categorías inferiores a la del director general, deberán cumplir los mismos requisitos que el director, con la salvedad de que podrán ser de nacionalidad distinta a la mexicana.

Por otra parte, se faculta a la Comisión Nacional Bancaria, a través de su Junta de Gobierno, para que apruebe el nombramiento de los consejeros, comisarios, del director general y de los funcionarios que ocupen puestos con jerarquía inmediata inferior a la de aquel.

Con los anteriores requisitos que deben de cumplir todas aquellas personas que intervienen en la administración de las instituciones de crédito, se pretende una idoneidad en la administración de los bancos, procurando que esta se encuentre siempre en manos de personas calificadas y conscientes de la importancia que tiene para el país el que el servicio de banca sea prestado de la manera mas eficiente y apegándose, en todo momento, a las leyes de la materia asi como ajustándose a sanas prácticas bancarias.

La ley determina que los bancos múltiples deberán contar con un órgano de vigilancia interno que se conformará cuando menos con un representante -comisario- de cada serie de acciones, contando cada uno de ellos con su respectivo suplente.

Para dar termino a esta breve exposición relativa a la organización de las instituciones de banca múltiple, considero importante hacer referencia a tres temas que, sin relacionarse propiamente con la organización, se encuentran íntimamente vinculados con la estructura corporativa de los bancos. Estos temas los constituyen la fusión, la revocación de la autorización y, finalmente, la liquidación de las propias instituciones.

Se podrá llevar a cabo la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple, siempre y cuando se cuente con la autorización de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, quien deberá escuchar la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Para obtener la mencionada autorización, las instituciones bancarias deberán presentar la documentación y cumplir con los requisitos que al efecto se señalan en la Ley y que servirán para que las autoridades financieras puedan estimar si la fusión de que se trate no perjudicara a alguna o a todas las instituciones que pretendan fusionarse o al público en general.

Los documentos que se deben someter a la autorización de la citada Secretaría incluyen los acuerdos de las respectivas asambleas de accionistas acordando la fusión de los bancos; plan de fusión con referencia específica a las etapas en que deberá llevarse a cabo; estados contables que reflejen la situación financiera de cada institución, así como el proyecto de estatutos; y, plan general de funcionamiento. La Secretaría de Hacienda podrá, además, solicitar la información adicional que considere necesaria.

Cabe comentar que esta facultad es ejercida de manera discrecional y, para su otorgamiento, se deberá cuidar en todo momento los derechos de los trabajadores que laboren en las instituciones que pretendan fusionarse.

Una vez aprobada la fusión, se procederá a ordenar la inscripción de los acuerdos de la misma en el Registro Público de Comercio y deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación.

Debo señalar que considero adecuado que, como en todos los aspectos corporativos de los bancos múltiples, se siga en el caso de las fusiones un procedimiento especial que rebasa los requisitos normales para llevar a cabo la fusión de otro tipo de sociedades mercantiles, toda vez que es muy importante que se ponga especial cuidado en mantener un

sistema bancario sano y equilibrado, ya que de ello depende en gran medida el crecimiento económico del país.

Por lo que se refiere a la revocación, esta constituye un acto administrativo típico encaminado a garantizar la seguridad de los intereses generales. Asimismo, toda autorización, por su propia naturaleza, puede ser revocada en cualquier momento, siempre y cuando se cumpla con las Garantías Personales que todo acto administrativo debe respetar. Por ello, si la prestación del servicio de banca y crédito requiere de autorización, esta puede ser revocada por la misma dependencia que la otorgó, en los casos que preve la Ley.

En lo relativo a la disolución y liquidación de las instituciones bancarias, las mismas se llevarán a cabo al amparo de lo que dispone la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, en la que se contempla un capítulo especial relativo a la quiebra de instituciones de crédito. Otra particularidad es que el cargo de síndico siempre recaerá en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito. Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria se encuentra facultada para solicitar la Suspensión de pagos y la declaración de quiebra.

De igual manera, la Ley establece que para el caso de liquidación de una institución de crédito, las obligaciones subordinadas emitidas por la misma deberán pagarse a prorrata después de cubrirse todas las demás deudas, pero antes de repartir a los titulares de las acciones o de los certificados de aportación patrimonial, en su caso, el haber social.

En la anterior Ley Bancaria, es decir en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, no se preveía ningún ordenamiento relativo a la quiebra o disolución de las sociedades nacionales de crédito, por lo que cualquier antecedente a este respecto debe remontarse a la Ley de 1941. Sin embargo, en la Ley de 1985 se preveía un mecanismo similar al que constituye actualmente el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, mediante el cual se canalizaban recursos a los bancos que pudiesen presentar problemas de solvencia.

2. Las Instituciones de Banca de Desarrollo.

La banca de desarrollo tiene sus orígenes en las antiguas instituciones nacionales de crédito, organizadas como sociedades anónimas, las cuales fueron transformadas a sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca de desarrollo, mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1985, en cumplimiento a lo

dispuesto por el artículo noveno transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito de 1985.

En este caso, por la finalidad misma de este tipo de bancos, el Estado si debe actuar como banquero, cumpliéndose definitivamente con el principio de subsidiariedad ya comentado.

Acerca de la finalidad de estas instituciones y de la necesidad de que sea el Estado el propietario de las mismas, el licenciado Luis Muñoz define, de conformidad con la Ley de 1941, a las instituciones nacionales de crédito como "aquellas que han sido constituidas con la participación del Gobierno Federal; en las que éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración, o de la junta directiva; o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopte...". (52)

Por su parte, el ya multicitado licenciado Borja Martínez afirma que "la existencia de los bancos de desarrollo, y anteriormente de las instituciones nacionales de crédito, obedece al interés del Estado de contar con intermediarios que asignen recursos financieros y técnicos en forma eficiente a los sectores de la economía nacional que el propio Estado considere prioritarios. En consecuencia, el

(52) MUÑOZ, Luis: Op. cit. p. 63.

control de tales instituciones debe detentarlo el Estado." (53)

Para la consecución de sus fines, la banca de desarrollo se encuentra facultada para realizar las operaciones previstas en la Ley de Instituciones de Crédito, así como en sus correspondientes leyes orgánicas. Sin embargo, la mayoría de las operaciones que realiza esta clase de bancos conforman lo que en el lenguaje bancario se denomina como banca de segundo piso.

En cuanto a su naturaleza jurídica y a la conformación del capital y estructura orgánica de las instituciones de banca de desarrollo, las mismas subsisten bajo los lineamientos que establecía la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Aunque la mayor parte de su organización se sujeta a los términos en que se encuentren sus respectivas leyes orgánicas, la actual Ley Bancaria prevé un capítulo especial en el que se marcan los lineamientos generales.

Estos bancos son personas de derecho público con personalidad y patrimonio propios constituidas como sociedades nacionales de crédito. Su capital social se encuentra representado por certificados de aportación patrimonial nominativos y divididos en dos series: la serie

(53) BORJA MARTÍNEZ, Francisco: Op. cit. p. 120.

"A" que representará en todo momento el sesenta y seis por ciento del capital social y que solo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y, la serie "B" que representarán el treinta y cuatro por ciento del capital social, pudiendo ser suscrito por otras entidades del sector público o bien por particulares con límites a la tenencia accionaria similares a los previstos para la banca múltiple. Estos certificados tienen el carácter de títulos de crédito y en ningún momento podrán ser adquiridos por extranjeros o por sociedades mexicanas que no cuenten con cláusula de exclusión.

En lo que se refiere a su administración, ésta se encuentra encomendada a un consejo directivo y a un director general que será designado por el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Hacienda.

Los consejeros de la serie "B" serán nombrados en el seno de una comisión consultiva que se conforma con los titulares de los certificados de esta serie.

En cuanto a la idoneidad de la administración, los miembros del consejo consultivo y el director general deben reunir los mismos requisitos que en el caso de las instituciones de banca múltiple.

3. Operaciones de las instituciones de crédito.

Como se mencionó con anterioridad, el objeto de las instituciones de crédito es prestar el servicio de banca y crédito a través de la realización de toda la gama de operaciones que en términos de la Ley y demás disposiciones dictadas por las autoridades financieras, pueden llevar a cabo las instituciones de crédito. (54)

La forma en que la Ley actual regula a las operaciones bancarias es similar a la regulación que se adoptó en la Ley Reglamentaria de 1985, forma mucho más acertada que la que se contenía en legislaciones anteriores, toda vez que facilita en gran medida la concepción de la banca múltiple y promueve la universalización de los servicios financieros.

Así, la Ley de Instituciones de Crédito en vigor clasifica a las operaciones bancarias dividiéndolas en operaciones activas, pasivas y de servicios, adoptando la clasificación comunmente aceptada por los tratadistas mexicanos de Derecho Bancario.

El licenciado Joaquín Rodríguez Rodríguez define lo que debe entenderse por cada una de las operaciones referidas. Sin embargo, me permitiré realizar ciertas observaciones a estas definiciones en su oportunidad.

(54) Vid supra, p. 85.

Dicho autor nos dice que "las operaciones pasivas representan aquellas actividades, mediante las cuales el banco recibe crédito, obtiene capitales de diversas procedencias para disponer de ellos... (éstas) representan la base de la economía de todas las instituciones de crédito modernas, que no podrían concebirse sin un amplio capital ajeno, de manejo." (55) Sin embargo, debe señalarse que en la actualidad las instituciones de crédito han creado importantes productos de captación bancaria, como las mesas de dinero, sin que constituyan una operación pasiva.

A las operaciones activas las define en sentido inverso, es decir, que es el banco quien se constituye en acreedor de sus clientes.

En cuanto a las operaciones de servicios, a las que denomina desatinadamente neutras, se refiere a ellas como las que consisten generalmente en la atención de negocios ajenos. En este último concepto me permito diferir del citado autor y concederle razón al Doctor Miguel Acosta Romero quien afirma que "los autores han llamado a las operaciones que no son el recibir, ni otorgar crédito al público, operaciones neutras, en mi opinión muy personal, esta terminología puede resultar confusa, por lo que estimamos preferible utilizar la palabra servicios bancarios, para designar toda aquella serie

(55) Íg. RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín: Op. cit. p. 34-35.

de operaciones que prestan los bancos y que no necesariamente consisten en una operación activa o pasiva..." (56)

Cabe comentar que tanto el Doctor Acosta Romero como el licenciado Rodríguez Rodríguez conciben la operación pasiva de los bancos como aquella operación en la que éstos reciben crédito, concepto que puede prestarse a confusiones, por lo que considero mas afortunado entender por operaciones pasivas, utilizando la terminología de la actual legislación, como la captación de recursos del público mediante operaciones causantes de pasivo directo y contingente.

Asimismo, para determinar que operaciones conforman cada uno de los grupos, bastará con tomar las definiciones arriba citadas y aplicarlas a la operación en concreto que se quiera determinar.

Como se mencionó, el Título de la Ley que se refiere a las operaciones, fue tomado casi por completo de la Ley de 1985. Sin embargo, a continuación realizaré algunos comentarios sobre su contenido.

Las operaciones que la Ley autoriza a realizar a los bancos, se encuentran rigurosamente delimitadas por la misma. Además, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que establezca los límites máximos de pasivos a

(56) Sig. ACOSTA ROMERO. Miguel: Op. cit. p. 297.

cargo de una institución, que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas, a las que se les pueda considerar como un solo acreedor, todo lo cual tiene como finalidad fundamental el que las instituciones de crédito diversifiquen sus riesgos.

Con el mismo objeto de diversificación de riesgos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá los límites máximos del importe de las responsabilidades directas o contingentes, incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital, de una misma persona, entidad o grupo de personas que, por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, constituyan riesgos comunes para una institución de crédito.

Las operaciones pasivas que la Ley autoriza a celebrar a las instituciones de crédito son las siguientes:

- a) Recepción de depósitos bancarios de dinero, que podrán ser a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso;
- b) Aceptar préstamos y créditos;
- c) Emitir bonos bancarios; y

- d) Emitir obligaciones subordinadas.

Es importante señalar que las obligaciones subordinadas, según se comentó con anterioridad (57), tienen la característica de que en caso de quiebra o liquidación se pagarán después de cubrir a los demás acreedores sin importar que cuenten o no con garantía específica, pero antes de liquidar a los accionistas. Estas obligaciones han sido muy utilizados por los bancos toda vez que les permiten destinar los recursos captados a capitalizarse.

De las operaciones activas a que están autorizados a celebrar los bancos, se pueden señalar a los siguientes:

- a) Efectuar descuentos en libros y otorgar créditos y prestamos. Dentro de estos últimos se debe destacar a la apertura de crédito, a los créditos de Habilidadación y avío y a los créditos refaccionarios;

y

- b) Efectuar reportos.

La adecuada canalización de los recursos bancarios constituye uno de los pilares fundamentales para un buen desarrollo económico del país.

(57) Vid. supra, p. 99.

En el pasado, las instituciones de crédito se veían obligadas a invertir elevados porcentajes de sus pasivos en valores gubernamentales para constituir el coeficiente de liquidez, lo que no solo encarecía el crédito, sino que además eleva los costos del mismo. Recientemente, el Banco de México relevó de esta carga a los bancos, lo que permitirá que éstos destinen un porcentaje mas elevado de sus recursos al crédito con el claro efecto benéfico que esto traerá en consecuencia.

Dentro de los servicios que la Ley de Instituciones de Crédito autoriza a que sean prestados por bancos, se encuentran:

- a) El de cajas de seguridad;
- b) Expedir cartas de crédito, previa recepción de su importe;
- c) Operaciones de fideicomiso, mandato y comisiones;
- d) Recibir depósitos en administración y custodia;
- e) Actuar como representante común de tenedores de títulos de crédito;

- f) Desempeñar sindicaturas y cargos de albacea; y
- g) Realizar avalúos.

Como se puede observar, existen ciertos servicios que se encuentran plenamente identificados con la actividad bancaria, como son las cajas de seguridad y los fideicomisos. En este último caso, según lo previene el artículo 350 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, solo pueden ser fiduciarios las instituciones de crédito.

Por la gran competencia que comenzaron a tener de otros intermediarios financieros, los bancos ingeniosamente introdujeron al mercado nuevos productos, como la cuenta maestra y los fideicomisos de inversión, a través de los servicios que pueden operar, principalmente el fideicomiso, con los que lograron mantener su competitividad ante los productos de otros intermediarios financieros. Sin embargo, debe señalarse que existen medidas de las autoridades financieras tendientes a que los bancos regresen al sistema tradicional de captación.

Es pertinente señalar, como comentario final en lo que se refiere a las operaciones que los bancos pueden realizar, que en la actualidad la línea divisoria entre las operaciones que realiza una institución de crédito y otros intermediarios financieros es confusa. Así, "vemos pues que hoy día agentes

distintos a los bancos pueden realizar operaciones que en otras épocas se entendían reservadas a estos últimos." (58) Asimismo, debe comentarse que también a los bancos se les autoriza a ofrecer a sus clientes cada vez mayor número de productos con los que compete, por la similitud de unos y otros, con los productos que ofrecen otros intermediarios financieros.

4. Comentarios al artículo 89 de la Ley.

Uno de los artículos más relevantes en materia de apertura y universalización de los servicios financieros lo constituye sin duda alguna, junto con los artículos 7o. y 13vo. de la Ley de Instituciones de Crédito, el artículo 89 del propio ordenamiento.

Este artículo fue tomado, con algunos ajustes originados por la publicación de la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras, del artículo 69 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que fuera reformado por el artículo único del Decreto de 22 de diciembre de 1989, publicado en el Diario Oficial de la Federación cinco días después.

El artículo 89 dispone que las instituciones de crédito podrán invertir en títulos representativos del capital social

(58) BORJA MARTÍNEZ, *Francisco*, Op. cit., p.135

de entidades financieras del exterior siempre y cuando cuenten con la respectiva autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con esta posibilidad se permite que los bancos puedan expandirse no solo dentro del territorio nacional, sino que además de poder abrir sucursales y oficinas de representación en el extranjero de conformidad con lo dispuesto por el artículo 87 de la Ley, puedan buscar otros medios de establecimiento en todo el mundo a través de la constitución o participación en el capital social de entidades financieras. Esto lo considero importante ya que en muchos países no se permite la entrada de sucursales de bancos extranjeros o se les limita demasiado en sus operaciones.

Por otra parte, el mismo artículo 89 establece que las instituciones de banca múltiple que no formen parte de un grupo financiero, podrán invertir en el capital social de organizaciones auxiliares del crédito e intermediarios financieros no bancarios, que no sean casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo a las reglas que en su caso emita esa dependencia.

En este caso, las instituciones de crédito y sus filiales, es decir los intermediarios financieros no bancarios a que se refiere el párrafo anterior, podrán

utilizar denominaciones iguales o semejantes, actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios.

A las instituciones de crédito que inviertan en otras filiales financieras mexicanas de conformidad con lo previsto en este artículo, y a las propias filiales, se les ha llegado a conocer en el medio financiero como integrantes de un "grupo chico", en contraposición de los grupos financieros previstos por la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras.

Con esta disposición, aunque los bancos no puedan realizar diversas operaciones financieras que les son propias a otro tipo de intermediarios, se les faculta a tener acceso indirecto a ellas a través de la inversión en el capital de los intermediarios que sí estén facultados a realizar tales operaciones, además de que también se les autoriza expresamente, y esto lo considero sumamente importante, a tener denominaciones iguales y a prestar servicios complementarios, por lo que el público usuario identificará a estos "grupos chicos" como una unidad y saldrá beneficiado ya que la gama de servicios que recibirá al acudir a una sola institución se verá diversificada y complementada según sus necesidades.

No sólo los bancos están autorizados a constituir "grupos chicos", también las casas de bolsa lo pueden realizar de

conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley del Mercado de Valores, sin que puedan participar en el capital social de instituciones de crédito, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas. Con esta disposición se acrecienta aun mas la competencia de los mercados financieros entre los bancos y las casas de bolsa, con lo que buscarán, ambas entidades, prestar un mejor servicio.

Con estos breves comentarios al artículo 89, doy por concluida la exposición de la Ley de Instituciones de Crédito en vigor, la que considero, en términos generales, una Ley que responde a las necesidades actuales del Sistema Bancario Mexicano y procura un desarrollo sano del mismo. Sin embargo, estimo que por la dinámica del propio Sistema es muy difícil contemplar en un ordenamiento de carácter permanente muchas de las necesidades bancarias.

Asimismo, algo que puede influir en perjuicio de la evolución del Sistema, más ahora con la apertura a nivel internacional que se está dando en nuestro país, son las facultades que se reservan las autoridades financieras en la Ley. Estoy de acuerdo en que dichas facultades en muchos casos son necesarias para mantener un control sobre una actividad tan importante como es la actividad bancaria, pero estimo que en la Ley actual, aunque las autoridades se reservan menos facultades que en leyes anteriores, aún son

excesivas y provocan un resago en la capacidad de respuesta de las instituciones de crédito ante nuevos retos.

- C) Aspectos jurídicos del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple.

Aunque a la fecha el proceso de desincorporación bancaria a concluido casi en su totalidad, quedando únicamente tres instituciones por desincorporar, es importante hacer algunos comentarios a este respecto. El precio que se ha pagado por los bancos que ya se han vendido ha sido muy elevado y refleja el futuro que los inversionistas estiman en las instituciones de crédito. Con ello, el Gobierno Federal ha obtenido gran cantidad de recursos que han sido destinados al llamado "Fondo de Contingencia".

Como consecuencia de la reforma realizada a los artículos 28 y 123 constitucionales, se inició el proceso de desincorporación bancaria mediante el cual el Estado ha ido vendiendo a los particulares, ajustándose a la nueva normatividad bancaria, los bancos, instituciones de banca múltiple, que hasta esa fecha se encontraban bajo su propiedad.

Con tal objetivo, en el Diario Oficial de la Federación del día 5 de septiembre de 1990 fue publicado el Acuerdo que

establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria, cuya "finalidad básica estriba en llevar a cabo el proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple, cuyos principios deberán orientarse a conformar un sistema financiero sólido, con participación diversificada de capital y propósito de regionalización en cuanto a la esfera de acción de las instituciones; asegurando que el control de éstas quede en manos de mexicanos de probada aptitud y reconocida calidad moral; evitando así una indeseable concentración en la intermediación financiera, propiciando a la vez un adecuado equilibrio dentro del sistema financiero en general, obteniendo por ellas un precio justo." (59)

Con relación a la publicación del Acuerdo citado en el párrafo anterior, el doctor Pedro Aspe Armella en su discurso en la VII Reunión Nacional de la Banca, nos dice que "para garantizar orden y transparencia en la desincorporación y respetar escrupulosamente el mandato legal, el 5 de septiembre de 1990, por acuerdo presidencial, se creó el Comité de Desincorporación Bancaria. En ese acuerdo quedaron plasmados los ocho principios fundamentales normativos del

(59) VIZCAYA CANALES, Francisco: Op. cit.

proceso, que son acordes con la legislación aprobada por el Honorable Congreso de la Unión." (60)

Así, para el cumplimiento de los objetivos que establece el Acuerdo citado, al Comité de Desincorporación Bancaria, constituido principalmente por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, se le otorgó la facultad de establecer las bases y criterios generales a los que debería de ajustarse el proceso de venta.

Dentro de la facultad mencionada, se le confirieron al Comité las funciones siguientes: elaborar los informes relativos al proceso; determinar las bases y criterios generales que habrán de ser observados en la valuación de todas y cada una de las instituciones; resolver respecto de los asesores externos a contratar; supervisar y autorizar el prospecto de cada institución de banca múltiple; fijar las bases de la convocatoria de registro; recibir, a través de la Secretaría Técnica, las solicitudes de registro de los aspirantes a participar en la compra de los paquetes accionarios; sostener entrevistas con las personas registradas y requerirles la información que estime pertinente, a fin de tener elementos suficientes para su

(60) ASPE ARMELLA, Pedro: Discurso pronunciado durante la VII Reunión Nacional de la Banca, el 1 de octubre de 1991 en la ciudad de Acapulco, Gro.

calificación; otorgar, en su caso, la autorización respectiva para participar en la subasta pública a los aspirantes; y, señalar las bases para cada subasta a la que se vaya a convocar.

Asimismo, dicho Comité, en atención al interés que se perciba respecto a los posibles compradores, debe realizar las siguientes funciones: evaluar cada una de las ofertas presentadas para la subasta, considerando si las mismas reúnen las características suficientes para alcanzar los objetivos que se persiguen mediante la desincorporación; proponer a las autoridades competentes para la asignación de los distintos paquetes accionarios; y, elaborar su programa y fijar las cuotas indispensables para sufragar las erogaciones que implique el proceso.

A través de las bases publicadas en el Acuerdo de referencia, se estableció el procedimiento para determinar el valor de las instituciones de crédito, la formulación de convocatorias para los posibles postores y el análisis de las propuestas que éstos presenten; la validación para que los posibles adquirentes reúnan los requisitos legales que establece la Ley Bancaria y se proponga a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento la respectiva asignación, todo ello con el objeto de que tal proceso se lleve a cabo dentro de un marco de legalidad, equidad y absoluta transparencia.

Asimismo, se previó que el procedimiento para llevar a cabo la venta de los títulos representativos de los bancos múltiples, fomente la mayor participación de los inversionistas en su compra, y propicie una mayor capitalización, eficiencia y competitividad de las nuevas sociedades anónimas.

Es necesario hacer en estos momentos un breve paréntesis para tratar el tema de la transformación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, en sociedades anónimas.

Por la naturaleza misma de las sociedades nacionales de crédito, así como por contemplarse en la nueva Ley que sólo se autorizará a prestar el servicio de banca y crédito a las sociedades anónimas, con excepción de la banca de desarrollo, era necesario transformar a las instituciones de banca múltiple de sociedades nacionales de crédito a sociedades anónimas antes de proceder a su venta. Para ello, en el artículo séptimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito se menciona que el ejecutivo federal, dentro del plazo que ahí mismo se contempla, debió expedir los decretos mediante los cuales se lleven a cabo las transformaciones.

Debido a esta transformación, los certificados de aportación patrimonial se convirtieron en acciones

representativas del capital social, en los siguientes términos:

- a) El cincuenta y uno por ciento del capital social, representado por certificados de la serie "A", se cambió por acciones serie "A"; y
- b) El quince por ciento restante del capital representado por certificados de la serie "A" así como la totalidad del capital representado por certificados de la serie "B" se cambió por acciones de la serie "B". (61)

En cuanto al proceso de desincorporación en si mismo, éste consta de las siguientes fases:

- a) El Comité de Desincorporación dicta los criterios generales de valuación, que deberán ser observados por las instituciones de crédito a desincorporar. "La valuación de los bancos comprende dos etapas: la primera es una valuación contable, realizada conforme a los criterios que la Comisión Nacional Bancaria ha proporcionado, con objeto de que la lleve a cabo cada institución y pueda así disponerse de una medición homogénea. La segunda etapa consiste en una valuación económica -realizada por un consultor

(61) Cfr. BORJA MARTINEZ, Francisco: Op. cit. p.132

externo-, en la que se prevé la tendencia que habrán de observar las instituciones según se infiera de su historia reciente. Existe además una tercera valuación económica que los propios bancos hacen a sí mismos, con objeto de comparar los resultados que arrojen sus cifras contra las del Comité"; (62)

- b) El Comité expide las bases generales que regirán el proceso y la convocatoria en la que se invitará a las personas o grupos interesados;
- c) El Comité analiza las solicitudes y califica a los postores;
- d) El Comité, a través de los medios de comunicación masiva, emite la convocatoria para la subasta; y
- e) El Comité evalúa las posturas y propone a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento las resoluciones que estime pertinentes.

Una vez concluido dicho proceso se lleva a cabo la asignación de el paquete de acciones que se haya subastado al grupo que designe la Comisión.

(62) ASPE ARMELLA. *Proceso Op. cit.*

CAPITULO III

LOS GRUPOS FINANCIEROS

Uno de los mayores avances de la legislación actual para universalizar los servicios financieros lo constituye la creación de los grupos financieros, mediante los cuales varios intermediarios de esta materia se pueden asociar y así prestar mejores y más completos servicios, dependiendo de las necesidades de los usuarios del sistema, al poder vincular las operaciones entre los integrantes del grupo. Esta vinculación de servicios "origina importantes beneficios al público, a las instituciones y al desarrollo del sistema. El primero podrá, "en una sola ventanilla", satisfacer sus diversos requerimientos de servicios financieros, los prestatarios de éstos podrán, a su vez, optimizar recursos materiales y humanos y el sistema estará en mejores condiciones para su evolución hacia la intermediación universal." (63)

Por el paquete de reformas financieras de 1989 se estableció que varios intermediarios financieros podrían asociarse entre sí a través de la adquisición de títulos representativos del capital de esos intermediarios por una sociedad controladora, con lo que se eliminaron las barreras

(63) BORJA MARTINEZ. *Francisco: Op. cit.* p. 238.

que existían para que las casas de bolsa, instituciones de seguros y de fianzas se asociaran con otros intermediarios. Cabe comentar que siendo el Estado el único autorizado a prestar el servicio de banca y crédito, las sociedades controladoras de referencia no podían adquirir ninguna institución de crédito, las que también podían participar por sí mismas en el capital social de algunos otros intermediarios, facultad que se les otorgó a las casas de bolsa al expedirse la actual Ley que regula a los grupos financieros. Al conjunto que representan las instituciones de crédito o las casas de bolsa y sus filiales financieras se les conoce hoy en día como "grupos chicos" o "grupos imperfectos".

Cabe comentar que, en el caso de estos "grupos chicos", si se encuentran encabezados por un banco no pueden invertir en casas de bolsa o instituciones de seguros o fianzas, y si están encabezados por una casa de bolsa, estas no pueden invertir en bancos, instituciones de seguros o de fianzas.

En la actualidad, las agrupaciones financieras se encuentran reguladas por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, aunque existen ciertas disposiciones relativas a estas en algunas otras leyes que regulan a otros intermediarios, por lo que, antes de comentar dicha Ley, se analizarán brevemente algunos de los artículos de cada una de

esas leyes que se encuentran relacionados con la materia que nos ocupa.

A) Legislación Conexa en Materia de Agrupaciones Financieras.

Como se mencionó en su oportunidad ⁽⁶⁴⁾, dos artículos de la Ley de Instituciones de Crédito permiten que éstas formen parte de una agrupación financiera. El primero de ellos es el artículo 13 que nos menciona que las acciones representativas de la serie "A" de una institución de crédito pueden ser adquiridas por, entre otros, las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Por otra parte, el artículo 17 de la Ley de Instituciones de Crédito, al establecer los límites de tenencia accionaria en los bancos, dispone que se encuentran exceptuados de dichos límites, entre otros, las sociedades controladoras en cuestión.

Las casas de bolsa también pueden formar parte de una agrupación financiera, toda vez que el artículo 17 fracción II inciso e) de la Ley del Mercado de Valores nos dice que en ningún momento podrán participar en el capital social de intermediarios en el mercado de valores cualquier persona

(64) Vid supra, p. 84.

moral, con excepción de, entre otras, las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

En cuanto a los límites de tenencia accionaria de las casas de bolsa, el artículo 19 fracción I expresamente exceptúa a las sociedades controladoras de esos límites.

Tanto la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros como la Ley Federal de Instituciones de Fianzas carecen de una disposición expresa que se refiera a las sociedades controladoras de agrupaciones financieras. Sin embargo cabe señalar que ambos ordenamientos establecen que se exceptuará de los límites de tenencia accionaria a las personas que de manera discrecional autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Por su parte, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras prevé la posibilidad de que las sociedades controladoras adquieran tanto instituciones de fianzas como de seguros por lo que, al ser esta Ley posterior a las leyes de las materias de seguros y de fianzas, es posible que tanto las instituciones de seguros como las instituciones de fianzas formen parte de una agrupación financiera.

Por lo que toca a las organizaciones auxiliares del crédito así como a las casas de cambio son aplicables los

comentarios realizados a las instituciones de seguros y fianzas.

Cabe comentar que la inversión en el capital social de cualquier intermediario financiero se encuentra limitada por sus leyes respectivas. Sin embargo las sociedades controladoras previstas por la Ley de Agrupaciones Financieras deben adquirir cuando menos el cincuenta y uno por ciento del capital social de dichos intermediarios para que éstos se consideren como integrantes del grupo financiero. Aún con esta norma se salva el principio de pulverización de capital en los intermediarios financieros ya que la tenencia accionaria de las sociedades controladoras se encuentra, a su vez, limitada por ley.

Una vez correlacionadas algunas de las disposiciones que se encuentran en diversas leyes y se refieren a grupos financieros, se comentarán brevemente las principales características de la Ley.

B) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

El 18 de julio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, "ordenamiento que surge a la vida jurídica financiera en virtud de la exigencia de que los servicios financieros en México sean prestados con la mayor eficiencia,

a fin de que logren alcanzar los estándares competitivos internacionales."⁽⁶⁵⁾

La promulgación de esta Ley obedece también a la marcada tendencia que se viene observando en cuanto a la ampliación de los servicios que prestan los distintos intermediarios en el mercado financiero mexicano, es decir, a la creciente necesidad de conformar una banca universal que preste cualquier servicio financiero.

Como ya se ha mencionado en varias ocasiones, la distinción entre lo que constituye el servicio de banca y crédito y aquellos servicios que prestan los demás intermediarios financieros, hoy en día es cada vez más tenue. Ante tal evento, se justifica la existencia de una norma que aglutine a todo tipo de intermediarios financieros, encabezados por una sociedad controladora que participe de manera mayoritaria en el capital de estos intermediarios y por ende ejerza el control de los mismos. Es por ello que también existe la necesidad de contar con una regulación más completa y detallada que comprenda disposiciones tendientes a proteger los intereses del público y a establecer los mecanismos conducentes a evitar concentraciones indeseables de capital.

(65) VIZCAYA CANALES, FRANCISCO: Op. cit.

En opinión del licenciado Borja Martínez, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras satisface la necesidad de regular de una manera conjunta y clara a los grupos financieros al comentar que entre las características generales de esa Ley se encuentran el señalar claramente los objetivos de esas agrupaciones y el establecer, en esta materia, un régimen uniforme para todo el sistema financiero.⁽⁶⁶⁾

Acorde con las circunstancias que motivaron la expedición de la Ley en comentario, ésta tiene como objetivos esenciales establecer las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, fijar los términos bajo los cuales habrán de operar tales grupos y la protección de los intereses del público que celebre operaciones con las entidades que integran tales grupos. La estructura de este Ordenamiento se encuentra atendiendo precisamente los objetivos señalados.

1. Constitución e Integración de los Grupos Financieros.

Para constituir un grupo financiero se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien la otorgará de manera discrecional. Estas autorizaciones serán intransmisibles.

(66) Cfr. BORJA MARTINEZ. *Francisco: Op. cit.* p. 235.

Todo grupo financiero deberá estar encabezado por una sociedad controladora que sea titular de cuando menos el cincuenta y uno por ciento del capital social de por lo menos tres de las siguientes entidades financieras: almacenes generales de depósito, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros o sociedades operadoras de sociedades de inversión.

En un grupo financiero no podrán participar más de un intermediario de la misma especie, con excepción de las sociedades operadoras y aseguradoras que operen en distintos ramos de seguros. Previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrán formar parte del grupo las empresas que presten servicios complementarios y auxiliares, tales como inmobiliarias y empresas de servicios.

Es lógico que puedan adquirir más de una sociedad operadora de sociedades de inversión por que estas tienen ya en su capital social una muy amplia diversificación. (67)

2. Las Sociedades Controladoras.

Las sociedades controladoras se deben constituir como sociedades anónimas y, según se ha indicado, serán propietarias, en todo momento, de acciones con derecho a voto

(67) Cfr. Ibidem. p. 240.

que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los intermediarios que integren el grupo. Con esta proporción de tenencia accionaria, la controladora siempre podrá nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada filial del grupo, con lo que se asegura el control en el manejo de los mismos.

Las sociedades controladoras tendrán por objeto, en términos de la Ley, adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo, sin que puedan, en ningún caso, celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras que conforman al grupo.

La duración de las sociedades controladoras será indefinida y su domicilio social deberá encontrarse en el territorio nacional.

El capital social de estas sociedades, al igual que el de las instituciones de banca múltiple, estará representado por tres series de acciones que serán "A", "B" y "C".⁽⁶⁸⁾

La serie "A" deberá representar el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de la sociedad. Los títulos de esta serie solamente podrán ser adquiridos por personas físicas

(68) Vid. infra, p.141. Reformado por Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" el 9 de Junio de 1992.

mexicanas, por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y por el Fondo de Protección y Garantía a que se refiere la Ley del Mercado de Valores.

La serie "B", que podrá representar hasta el cuarenta y nueve por ciento del capital pagado de la sociedad, podrá ser suscrita por las mismas personas que pueden adquirir las acciones de la serie "A", por personas morales mexicanas en cuyos estatutos figure la cláusula de exclusión de extranjeros y por instituciones de seguros y fianzas, sociedades de inversión, fondos de pensiones y jubilaciones.

La serie "C" podrá representar hasta el treinta por ciento del capital pagado de la sociedad y solo se emitirá con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las acciones correspondientes a esta serie podrán ser adquiridas por las personas que se encuentran legitimadas para suscribir títulos correspondientes a las series anteriores y por personas físicas y morales extranjeras, con excepción de gobiernos y dependencias oficiales.

Al igual que todas las leyes que regulan a intermediarios financieros, esta Ley establece límites en relación a la tenencia accionaria al mencionar que ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente el control de más del cinco por ciento del capital pagado de una sociedad controladora, porcentaje que podrá ser mayor previa

autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero en ningún caso podrá exceder del diez por ciento. Se exceptúan de los límites mencionados a los inversionistas institucionales quienes podrán invertir en lo individual hasta un quince por ciento del capital pagado. Para el Fondo Bancario de Protección al Ahorro previsto en la Ley de Instituciones de Crédito, así como para el Fondo de Protección y Garantía que contempla la Ley del Mercado de Valores, no establece límite alguno respecto a la tenencia accionaria. En relación a estos fondos la Ley obliga a las sociedades controladoras a garantizar con activos y con acciones representativas de su capital el pago de adeudos que los intermediarios que formen parte del grupo tengan con los propios fondos.

Asimismo se encuentran exceptuadas de los límites de tenencia accionaria, bajo ciertas circunstancias, las personas y las sociedades controladoras cuando adquieran las acciones de una sociedad controladora con la finalidad de llevar a cabo fusiones.

En lo relativo al consejo de administración de las sociedades controladoras, éste se integrará igual que en las instituciones de banca múltiple y los requisitos que se establecen para ser consejero son los mismos que para dichos bancos. El director general de una controladora también deberá reunir los mismos requisitos que su homólogo en las

instituciones de crédito. Igualmente, los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la del director general deberán cumplir con los mismos requisitos y características que sus correlativos en las instituciones de crédito.

Como una medida para salvaguardar los intereses del público en general, la controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión que supervise a la entidad financiera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine como la preponderante del propio grupo.

3. Convenio de Responsabilidad Subsidiaria e Ilimitada.

A fin de que los intereses del público queden debidamente salvaguardados, la controladora y las entidades financieras integrantes del grupo suscribirán un convenio que tendrá por objeto delimitar las responsabilidades que aquella y éstas asumirán frente al público usuario. Dichas responsabilidades se pueden resumir en los siguientes términos: la controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, además, la controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. Por su parte, las entidades financieras del grupo no responderán por las pérdidas de la

sociedad controladora, ni por la de los demás participantes del grupo.

Con este convenio, además de proteger los intereses del público, se fortalece al sistema financiero, ya que existe una garantía mayor que la que otorga un solo intermediario por sí mismo.

En relación con la creación de los grupos financieros coincido con la opinión del licenciado Vizcaya Canales quien afirma que "los beneficios que traerán consigo la integración de grupos financieros son muchos, sin embargo destacan como los más importantes: la posibilidad de que los integrantes de un grupo utilicen denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como tales; el que el público usuario de los servicios que prestan los diferentes integrantes de un grupo puedan celebrar operaciones, indistintamente, en las oficinas o sucursales de unos y otros, propiciando el abatimiento de costos, así como eficiencia y comodidad en los servicios." (69)

Finalmente, considero que "los grupos financieros están llamados a ocupar un lugar trascendental en la modernización financiera de México, la integración de los servicios en una entidad alienta el desarrollo de la banca universal. Además, con la apertura de los servicios financieros, se logra una

mayor atención de las necesidades del mercado nacional, un desarrollo equilibrado de mercados e instituciones, la disminución de los costos de la intermediación financiera y una mejor regulación del sistema." (70)

(70) Asociación Mexicana de Bancos, Evolución del Sistema Bancario, p.22.

C O N C L U S I O N E S .

Primera.- La evolución del Sistema Bancario Mexicano ha sido dinámica y satisfactoria. El desarrollo de los servicios bancarios, que comenzaron prestándose de manera ocasional por comerciantes y en la actualidad son prestados por un sistema bancario solido y eficiente, ha obligado a las autoridades financieras del país a responder cada día con mayor celeridad a las necesidades legislativas de la materia. Sin embargo, por el gran dinamismo de los mercados financieros actuales, considero que la banca mexicana se encuentra, en cuanto a sus operaciones, un paso mas adelante que su marco juridico.

Segunda.- Con la publicación de la Ley de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito de 1941 se reintroduce el concepto de banca especializada, lo que representa un retroceso en el desarrollo de la banca universal. La Ley de Instituciones de Crédito de 1932 contemplaba un sistema bancario fundado en el principio de la especialidad asemejándose a la banca múltiple que, durante la vigencia de la Ley de 1941, no fue regulada hasta los años setentas.

Tercera.- El periodo en que se considera al servicio de banca y crédito como un servicio público, prestado solamente por el Estado, fue benéfico para el desarrollo de la banca mexicana. Sin perjuicio de que al establecerse el monopolio

estatal del servicio de banca y crédito se introduce una gran limitante a la consecución de la banca universal, con la publicación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 se consolida la banca múltiple al adoptarse dicho sistema para todas las instituciones de crédito. Esto facilitará, más adelante, el camino de la universalización de los servicios financieros.

Asimismo, durante este periodo se fortalece el Sistema Bancario Mexicano, tanto económica como financieramente, al fusionarse los bancos hasta quedar, en el año de 1990, únicamente dieciocho instituciones de banca múltiple.

Cuarta.- La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito contempla un gran avance en lo que se refiere a técnica jurídica financiera al clasificar las operaciones que las instituciones de crédito se encuentran facultadas a celebrar en operaciones activas, pasivas y de servicios. Esta clasificación no habría sido posible sin la consolidación de la banca múltiple que se contempla en la misma Ley.

Quinta.- Por las características y finalidades de la actividad bancaria, ésta no constituye un servicio público sino un servicio de interés general.

Sexta.- Al no tener el servicio de banca y crédito un carácter público, ya que no constituye una función inherente al Estado, este último no debe prestarlo. Sin embargo, por ser un servicio de interés general, cuando los particulares no puedan prestarlo por su incosteabilidad o por cualquier otra causa, el Estado deberá prestarlo o fomentar su prestación, cumpliendo así con el principio de subsidiariedad. Asimismo, por la aplicación de dicho principio, considero que si es justificable la existencia de las instituciones de banca de desarrollo. Otra excepción a que el Estado no sea banquero la representa, por razones obvias, el Banco de México.

Séptima.- El actual régimen de autorizaciones a que se encuentra sujeto la prestación del servicio de banca y crédito responde de una manera certera a la propia naturaleza jurídica de ese servicio.

Octava.- La forma en que la actual Ley de Instituciones de Crédito trata las diversas materias objeto de la misma es acertada y refleja la utilización de una buena técnica jurídica en su elaboración.

Novena.- Aun cuando la Ley de Instituciones de Crédito prevé la privatización de los bancos múltiples, los cuales coexisten con los de desarrollo, se advierte la actividad rectora del Estado en cuanto a la autorización, constitución,

funcionamiento y disolución, así como a la inspección y vigilancia de estos intermediarios financieros, lo cual, sin lugar a dudas, se traducirá en seguridad y protección de los intereses del público usuario de los servicios financieros.

Décima.- Sin embargo, considero que las facultades que se reservan las autoridades financieras en la presente Ley siguen siendo excesivas, lo que entorpece la debida operación de las instituciones de crédito y contradice la desregulación a que se tendía en la materia financiera.

Décima primera.- La creación de los tres tipos de grupos financieros, dos clases de "grupos chicos" o "imperfectos" y el previsto por la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras llamados también "grupos perfectos", representan la clara tendencia de la banca mexicana a constituirse en una banca universal que ofrezca la totalidad de los servicios financieros al público usuario del sistema, quien se verá beneficiado al satisfacer todas sus necesidades financieras en una "ventanilla única".

Décima segunda.- La estructura que la Ley para Regular a las Agrupaciones Financieras otorga a los propios grupos es adecuada toda vez que permite control y coordinación efectiva de los intermediarios financieros que formen parte del grupo por la sociedad controladora. Además, dichos intermediarios

se verán fortalecidos por la firma del convenio de responsabilidad subsidiaria e ilimitada.

Décima tercera.- Aunque la actual conformación de los grupos financieros permite un gran acercamiento al concepto de la banca universal, no debe permitirse que el desarrollo de esta banca se de por concluido. Por ello, estimo conveniente proponer lo siguiente:

Décima cuarta.- Se debe crear un marco jurídico único, a través de la publicación de una Ley Financiera, que recoja los principios generales de las operaciones y regule la totalidad de los servicios que son prestados por los diversos intermediarios financieros.

Décima quinta.- Además, la citada Ley Financiera deberá contemplar que todos los servicios que se regulen por la misma puedan ser prestados, siempre y cuando se cuente con la autorización respectiva, por una Sociedad Financiera que se constituya en términos similares a las actuales instituciones de banca múltiple. Los funcionarios de dicha sociedad deberán de aprobar exámenes de pericia para poder ostentar sus cargos.

Décima sexta.- En la legislación financiera unitaria que se propone, se deberá establecer un sistema efectivo de protección y capitalización de las instituciones a través de

un Fondo de Protección similar al actual Fondo de Protección Bancaria al Ahorro y fijando un porcentaje distinto de aportación obligatoria al Fondo para cada una de las operaciones que sean realizadas por la sociedad. Asimismo, se podrán establecer regimenes distintos de capitalización y otras normas especificas, atendiendo a la naturaleza da cada operación.

Décima séptima.- Además, la Ley Financiera Unica deberá prever un solo órgano de inspección y vigilancia que podría ser el resultado de la fusión de las tres actuales comisiones: la Bancaria, la de Valores y la de Seguros y Fianzas, modernizandolas y haciendolas acordes con las necesidades del sector.

Décima octava.- Finalmente, se podrían establecer algunas excepciones, aunque considero que no sería lo mas adecuado, para que ciertas operaciones quedaran al margen de estas sociedades atendiendo a la naturaleza misma de las propias operaciones. Tal caso podría ser, de manera ejemplificativa, las actividades relacionadas con seguros. Sin embargo, se deberá permitir que las Sociedades Financieras puedan participar mayoritariamente en el capital social de las empresas que no sean reguladas por la Ley Financiera, como podrían ser, en el ejemplo mencionado, las instituciones de seguros.

APENDICE

En el "Diario Oficial de la Federación" del día 9 de junio de 1992, apareció publicado el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para regular las Agrupaciones Financieras. Entre las principales reformas contempladas en el Decreto, se encuentran las siguientes:

1. CAPITAL.

Las acciones serie "A" podrán representar más del 51% del capital de la institución de crédito o de la sociedad controladora de que se trate, porcentaje que forzosamente tenían que representar antes de la reforma.

Por otra parte, se establece que, tanto los bancos como las sociedades controladoras, se encuentran facultados para emitir acciones serie "L" que podrán representar hasta un 30% de su capital ordinario. A este 30% se le denomina capital adicional toda vez que es "independiente" del capital ordinario.

Las acciones serie "L" otorgarán a sus tenedores derechos patrimoniales y, tratándose de derechos corporativos, otorgarán derecho a voto en los casos siguientes: cambio de objeto, fusión, disolución, transformación, liquidación y cancelación de sus inscripciones en cualesquiera bolsas de valores. Cabe destacar que los tenedores de estas acciones no tendrán derecho a designar consejeros.

Sobre la posibilidad de emitir acciones serie "L", debe señalarse que muchas personas consideran que la reforma es innecesaria toda vez que, al haberse convertido los bancos en sociedades anónimas por su privatización, ya se encuentran facultados para emitir acciones serie "L" de conformidad con la Ley General de Sociedades Mercantiles y con la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Extranjera, disposiciones supletorias de la Ley de Instituciones de Crédito. Sin embargo, debe recordarse que, en cuanto a la conformación del capital, si existe una norma expresa en las leyes de la materia, por lo que si era necesaria la reforma.

Asimismo, esta modificación representa un aliciente mas para la captación de capitales extranjeros en México.

2. ORGANIZACION.

Con la aprobación de estas reformas, podrán formar parte del consejo de administración de las instituciones de crédito, de las controladoras y de las propias entidades integrantes de los grupos financieros, además de los directores generales, los funcionarios de los dos niveles jerárquicos inmediatos inferiores al de aquellos, sin que en su conjunto puedan exceder de la tercera parte del citado consejo.

3. INVERSIONES.

Se autorizara a las sociedades de inversión comunes para personas físicas la adquisición de acciones serie "A" tanto de las controladoras como de los bancos. Asimismo, se restringe la participación de los inversionistas institucionales, en lo individual o en conjunto, al 15% del capital pagado de la emisora.

4. ABUNCION DE PASIVOS POR LA CONTROLADORA.

Se pretende que las controladoras puedan asumir sólo cierto tipo de pasivos adquiridos por los integrantes del grupo.

5. PLANES DE AHORRO PARA ADQUISICION DE BIENES.

Debido a que en los últimos años se vio incrementado esta actividad, a través de sistemas de financiamiento relativos a bienes inmuebles (ej. Plan de Ahorro ACO), sin contar con autorizaciones ni la protección del público necesaria, se le otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de regular dichos sistemas.

6. AUTORIDADES.

Se elimina la participación de vocales independientes y del vocal de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria, sustituyéndolos por un vocal de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y por el Director General de Banca de Desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Bancario. Editorial Porrúa. Tercera Edición. México, 1986.
2. Asociación Mexicana de Bancos. Evolución del Sistema Bancario. Asociación Mexicana de Bancos. México, 1991.
3. Aspe Armella, Pedro. Discurso pronunciado durante la VII Reunión Nacional de la Banca, el 1 de octubre de 1991 en la ciudad de Acapulco, Gro.
4. Barrera Graf, Jorge. Instituciones de Derecho Mercantil. Editorial Porrúa. México, 1989.
5. Borja Martínez, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1991.
6. Brady, Nicholas F. Modernizing the Financial System. The Department of the Treasury. Washington, U.S.A. 1991.
7. Colegio de México. Historia General de México, Tomo 1. El Colegio de México. Tercera edición. México, 1987.
8. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Historia de la Banca Mexicana. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. México, 1986.
9. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Apuntes Históricos. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. México, 1980.

10. Dabin, Jean. Doctrina General del Estado, Elementos de Filosofía Política. Editorial Jus. Traducción a la primera edición, Paris, 1939. Tr Héctor González y Jesús Toral. México, 1946.
11. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXV. Voz, Subsidiariedad. Driskill, S.A. Buenos Aires, Argentina. 1990.
12. Exposición de motivos de la iniciativa del Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
13. Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancario, tomada de la Memoria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1924-1926.
14. Exposición de motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el "Diario Oficial" de la Federación el día 29 de junio de 1932.
15. Exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.
16. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, decimosexta edición, México, 1975.
17. Giorgana Frutos, Víctor Manuel. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Editorial Porrúa. Primera edición. México, 1984.
18. Gran Enciclopedia Rialp, Tomo IV. Voz, Bien Común. Ediciones Rialp. Madrid, 1979.

19. Gran Enciclopedia Rialp, Tomo XXI. Voz, Subsidiariedad principio de. Ediciones Rialp. Madrid, 1979.
20. Heller, Herman. Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica. Primera edición. México, 1955.
21. Herrejón Silva Herminio, Las Instituciones de Crédito, un Enfoque Jurídico Editorial Trillas. Primera edición. México, 1988.
22. Kelsen, Hans. Teoría General del Estado. Editora Nacional. Primera edición. México 1975, Tr. Legaz Luis.
23. Landerreche Obregón, Juan. Expropiación Bancaria y Control de Cambios. Primera edición. Editorial IUS, S.A. de C.V. México, 1984.
24. Moore O., Ernest. Evolución de las Instituciones Financieras en México. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. México, 1963.
25. Muñoz Luis. Derecho Bancario Mexicano. Cárdenas Editor. Primera edición. México 1974.
26. Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. UNAM. Segunda edición. México, 1986.
27. Rojas Roldán, Avelardo y Arocha Morton, Carlos A. Leyes Bancarias. Editorial Trillas. Primera edición. México, 1986.
28. Rodríguez Rodríguez, Joaquín Derecho Bancario. Editorial Porrúa. Segunda edición. Mexico, 1964.
29. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Legislación Bancaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1980.

30. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa, Sexta edición, México 1974.
31. Turrent Díaz, Eduardo. Historia del Banco de México. Banco de México. Primera edición. México, 1982.
32. Vizcaya Canales, Francisco. Discurso pronunciado ante el Comité de Abogados Expertos en Derecho Bancario de la Federación Latinoamericana de Bancos, el 3 de junio de 1991 en la Ciudad de Caracas, Venezuela.

LEGISLACION.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 5 de febrero de 1917).
2. Ley de Instituciones de Crédito. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 18 de julio de 1990).
3. Ley de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito. (Publicada en el "diario Oficial de la Federación" el día 31 de mayo de 1941).
4. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 14 de enero de 1985).
5. Ley de Sociedades de Inversión. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 14 de enero de 1985).
6. Ley del Mercado de Valores. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 2 de enero de 1975).
7. Ley Federal de Instituciones de Fianzas. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 29 de octubre de 1950).

8. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 31 de agosto de 1935).
9. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 27 de agosto de 1932).
10. Ley para regular a las Agrupaciones Financieras. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 18 de julio de 1990).
11. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. (Publicada en el Diario Oficial de la Federación" el día 31 de diciembre de 1982).
12. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. (Publicada en el "Diario Oficial de la Federación" el día 14 de enero de 1985).