

318509



Universidad Intercontinental



ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la  
Universidad Nacional Autónoma de México

24  
2ej

1985 - 1990

“Régimen Jurídico de la Banca de  
Desarrollo en México”.

TITULO CON  
LIBRO DE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

Arlette Ruíz Mendoza

ASESOR DE TESIS

Lic. Pedro Eduardo Silva Durán

México, D. F.

1992



## **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.

**"REGIMEN JURIDICO DE LA BANCA DE DESARROLLO  
EN MEXICO"**

	Pág.
<b>INTRODUCCION</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I      ASPECTOS GENERALES</b>	
1.1            Orígenes de la actividad bancaria en el mundo	4
1.2            El desarrollo de la Edad Media	10
1.3            Siglo XV a siglo XVIII	14
1.4            Siglos XVIII y XIX	15
1.5            La fundación del Banco de Inglaterra	16
1.6            La banca en los Estados Unidos de América	17
1.7            Concepto de Banca y Credito	18
<b>CAPITULO II    "EXISTENCIA DE LA BANCA EN EL MEXICO INDEPENDIENTE"</b>	
2.1            El Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre	26
2.2            Ley por la que se establece un Banco de Avío para Fomento de la Industria	31
2.3            El Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre	38
2.4            Régimen jurídico aplicable al año de 1864	42
2.5            Fundación del Banco de Londres	45
2.6            Surgimiento de los primeros bancos mexicanos	48

2.6.1	Banco Nacional Mexicano	52
2.6.2	El Banco Mercantil.	53
2.6.3	El Nacional Monte de Piedad.	54

### **CAPITULO III "LEGISLACIONES APLICABLES HASTA 1985"**

3.1	El Código de Comercio de 1884.	56
3.2	Código de Comercio de 1889.	62
3.3	Ley de Instituciones de Crédito.	64
3.4	El Régimen Constitucional de 1917.	80
3.5	Características del régimen hasta 1982.	89
3.6	La expropiación bancaria.	90
3.7	La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1982.	94
3.8	La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.	96

### **CAPITULO IV "EL PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO DENTRO DEL NUEVO REGIMEN JURIDICO"**

4.1	Reformas de 1990 a los Artículos 28 y 123 Constitucional.	97
4.2	El surgimiento de la Ley de Instituciones de Crédito.	100
4.3	La Banca de Desarrollo en México.	105
4.4	La esencia de la Banca de Desarrollo.	112
4.5	Notas distintivas de la Banca de Desarrollo.	116
4.6	Principales diferencias entre la Banca Comercial y la Banca de Desarrollo.	119

**CAPITULO V "LA BANCA DE DESARROLLO, SU  
REGIMEN LEGAL APLICABLE"**

5.1	De las Instituciones de Banca de Desarrollo.	124
5.2	La Banca de Desarrollo a la luz de la Ley de Instituciones de Crédito.	125
5.3	La ley orgánica de la Administración Pública Federal.	147
5.4	La Ley Federal de Entidades Paraestatales.	148
5.5	La Ley de Obras Públicas.	149
5.6	La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.	153
5.7	La Ley de Planeación.	157
5.8	Ley de Deuda Pública.	160
5.9	Ley General de Bienes Nacionales.	162
5.10	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.	163
	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>168</b>
	<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>172</b>

## INTRODUCCION

El presente estudio tiene como objetivo el análisis jurídico del desarrollo que ha tenido la banca de fomento, mejor conocida como banca de desarrollo, a través de la historia y de los diversos ordenamientos jurídicos que la han regido.

La inquietud de realizar este tema surgió a raíz de la reprivatización de la banca y de la falta de conocimiento acerca del papel que representa una banca de desarrollo; para qué sirve, qué metas y objetivos persigue; cómo se conforma su régimen legal aplicable y otras interrogantes.

Por otro lado, en virtud de los cambios socioeconómicos y políticos que ha sufrido México, considero que la banca de desarrollo juega un papel primordial dentro de nuestra economía, ya que como lo veremos más adelante, una banca de fomento tiene especialidades en diversos sectores de la economía, y primordialmente impulsa la productividad.

En esta época de cambios, la economía nacional se debe encaminar a ser más provechosa y productiva, sobre todo si tomamos en cuenta con la firma del tratado de libre comercio, que nos pondrá en competitividad con dos de las potencias más grandes del mundo, Canadá y Estados Unidos, obligándonos (llamémosle así) a salir adelante y olvidar el conformismo de ser un país subdesarrollado.

Por ello, la banca de desarrollo ha actuado y sigue actuando como factor impulsor de la economía nacional. En casi todos los países de economía de mercado, independientemente de su nivel de ingresos y del grado de integración de su sistema bancario, existen instituciones financieras destinadas a fomentar un sano desarrollo económico y social equilibrado.

El presente estudio, dividido en cinco capítulos, analiza desde los orígenes de la actividad bancaria en el mundo, hasta el régimen legal aplicable hoy en día en nuestro sistema.

El capítulo primero, intitulado "Aspectos Generales", comprende los antecedentes históricos; pasando por la edad media, hasta la fundación del Banco de Inglaterra y la Banca de los Estados Unidos.

El segundo Capítulo lo he denominado "Existencia de la Banca en el México Independiente". En este apartado se hablará de los primeros bancos establecidos en México, y que constituyeron el antecedente de la banca de desarrollo.

El tercer capítulo trata de las legislaciones aplicables hasta el año de 1985. En este apartado se hará un breve análisis de las diferentes regulaciones jurídicas que han normado nuestro sistema bancario, asimismo, se comentarán los Códigos de Comercio de 1884 y 1889, que resultan de importancia toda vez que contienen los antecedentes jurídicos para regir el sistema financiero; igualmente se analizará la primera Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.

Por otro lado se mencionan los puntos más sobresalientes del cambio tan trascendental que sufrió nuestro país en el año de 1982, con la estatización de la banca; como consecuencia de este movimiento, y para finalizar este capítulo, se estudia la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

El cuarto capítulo se denomina, "El papel de la Banca de Desarrollo dentro del nuevo Régimen Jurídico". El objeto de este capítulo es resaltar las funciones de una banca de desarrollo, para ello se comentan las reformas a los artículos 28 y 123 Constitucional, que resultan de gran importancia ya que éstas cambiaron nuestro sistema bancario y financiero y motivaron para que el Congreso expidiera la nueva Ley de Instituciones de Crédito.

Finalmente el presente trabajo culmina con el capítulo quinto cuyo objetivo es dar a conocer la normatividad aplicable a las instituciones de banca de desarrollo, esto es, su régimen jurídico atendiendo a la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, así como las legislaciones administrativas que le son aplicables.



## C A P I T U L O I

### ASPECTOS GENERALES

#### 1.1. ORIGENES DE LA ACTIVIDAD BANCARIA EN EL MUNDO.

El origen de la actividad bancaria y crediticia no tiene nada de moderno, ya que se remonta al comienzo de la historia, de igual forma su evolución, su desarrollo y desenvolvimiento han estado unidos al devenir social cultural, económico y jurídico del hombre; por ello, puedo atreverme a decir que no concibo una civilización, sin las funciones bancarias.

En el código de Manú podemos encontrar las primeras normas concernientes al crédito, en él se habla de acciones en sentido jurídico, instrumentos de crédito, banqueros, intereses y usureros. El rey Hamurabi (2123 - 2081 a.c.) dictó una serie de leyes y principios relacionados con la actividad bancaria que tuvieron vigencia por más de quince siglos. Como ejemplo de estas normas, se fijó para préstamos en dinero (que eran medidas en oro y plata) un interés del 20 % y para préstamos de mercaderías el 33%.

No obstante, no podemos decir que ya existían bancos como en la actualidad; realmente quienes concedían esta clase de préstamos o créditos eran familias adineradas y poderosas que se dedicaban al negocio de prestar dinero. Estos préstamos se hacían sobre firmas personales, propiedades y cosechas, mismas que eran embargadas con anterioridad, para así asegurar el pago de las cantidades de oro y plata que se les prestaba.

El pueblo Chino estableció durante la primera década del año 600 A.C. la figura de los "Shansi", que realizaban algunas de las funciones de los bancos en nuestra actualidad ya que transferían dinero de una provincia a otra, cobrando por ello un 3

% de interés, introduciendo un sistema de letras de cambio y de descuentos y además emitían certificados de depósito.

Por otro lado, el pueblo Hebreo tenía prohibido hacer préstamos y cobrar intereses a otros miembros de su propio pueblo, sin embargo el mutuo con interés estaba permitido, siempre y cuando el deudor fuese extranjero, por lo tanto, fue así como los Hebreos llegaron a ser los primeros banqueros de otros pueblos de Oriente.

En el desenvolvimiento del crédito y en el tráfico de dinero, los Templos de Grecia jugaron un papel importante, ya que estos tenían un patrimonio ingente, formado por donaciones de los devotos y del depósito de caudales de los ciudadanos, que atraídos por la confianza que les inspiraban los sacerdotes, daban en custodia sus bienes que ingresaban al patrimonio del templo cuando el depositante no lo reclamaba.

Derivado de lo anterior, los sacerdotes comenzaron a realizar operaciones con capitales ajenos y con el transcurso del tiempo los templos de Delos, Efeso, y Samos, llegaron a tener tal desarrollo que alcanzaron a tener depositados en sus cajas, hacia el año de 377 A.C., más de 47 talentos cada uno.<sup>1</sup>

Se tiene la creencia que en el siglo VI A.C. aparecieron en Grecia los primeros banqueros, mismos que conocemos gracias a los discursos de Demóstenes e Isócrates.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Un patrimonio de 47 talentos era una suma muy considerable en aquella época, si se toma en cuenta que con la mitad de un dracma se podía hacer la compra de víveres para una familia durante cinco días y que un talento equivalía aproximadamente a 6000 dracmas.

<sup>2</sup> Mariotti Lauro, *La Operazione di Demostene*, Florencia 1950. Traducción de Jaime Manuel Alvarez Garibay, Tesis, Desarrollo Institucional del Sistema Bancario Mexicano Pp. 7

Los banqueros griegos ejercieron el comercio del dinero tanto con capital propio como ajeno, llevando a cabo diferentes operaciones de crédito, para ello llevaban libros en los cuales anotaban cuidadosamente todas y cada una de las operaciones; estos libros eran considerados como pruebas en los juicios, aunque no como pruebas plenas, ya que en ese entonces no existían normas jurídicas que les dieran ese carácter.<sup>3</sup>

Debido al gran número de operaciones comerciales que realizaban los griegos con otros pueblos, se practicaba el cambio de monedas extranjeras, en virtud de este intercambio surge la figura del "trapeza", que eran los banqueros griegos, cuya función principal o mejor dicho, obligación fundamental era la de asegurarse de la autenticidad de las monedas extranjeras, cuando se practicaba el mencionado intercambio.

Nuestro sistema de depósito proviene de los griegos, el cual perfeccionaron los romanos siglos más adelante; el pueblo griego conocía incluso la diferencia entre depósito regular e irregular y también practicaron el préstamo para emprender negocios marítimos, que consistía en proporcionar fondos a los navieros, siempre que estos pudieran garantizar el préstamo.

En los primeros años de la Historia de Roma, no se sabe a ciencia cierta acerca de la existencia de bancos o banqueros. La economía romana de los primeros siglos, posteriores a la fundación de la Ciudad Eterna, es principalmente doméstica y agrícola: la casa "demus" es el centro de donde surge la vida económica y se produce todo lo necesario para sus moradores, los cuales llevan a cabo intercambio de productos, pero exclusivamente dentro de la familia de la misma "gens" y no para

---

<sup>3</sup> Demóstenes, Piezas de Oratoria. Apolodro y Calipo, Revista de los Clásicos, México 1905.

revenderlos.<sup>4</sup> Al paso que Roma va conquistando el Mediterráneo, comienza a sufrir transformaciones en su economía agrícola y rudimentaria. Posterior a la conquista de Sicilia, Roma dispone de un centro de producción de granos muy abundante y poco después comienza a practicar el comercio con otros pueblos.

En virtud de sus triunfos militares, la moneda romana empieza a circular por el Mediterráneo, y por lo tanto Roma pasa a ser la capital financiera y comercial de todo el mundo.

De acuerdo a la "Lex Claudia", a los patricios les estaba prohibido participar directamente en negocios comerciales; sin embargo, los miembros de la nobleza participaban de forma soslayada, a través de sus libertos, en el comercio. Las tasas de interés usurarias que eran cobradas por los patricios en sus operaciones monetarias, dan lugar entre otras cosas, a una de las primeras rebeliones de los plebeyos, es decir la del Monte Sacro en el año de 494 A.C.

En Roma, la profesión de ser banquero era ejercida por los libertos o bien por extranjeros; las mujeres quedaban excluidas para ejercer esa profesión o para dedicarse al comercio en general.

Durante el imperio Romano, los banqueros se agruparon en corporaciones de carácter religioso y profesional, las cuales estaban bajo el control del "Paraefectus urbi".

En tiempos de Adriano los litigios derivados de cuestiones monetarias que involucran a los banqueros eran juzgados por el "Paraefectus urbi", mediante la figura jurídica de la "extraordinaria cognitio", no obstante lo anterior las corporaciones de banqueros

---

<sup>4</sup> Falco Carlo, Il Sistema del Diritto Della Banca, Milán, 1968, Pp.14. citado por Jaime Manuel Alvarez Garibay, Tesis, Desarrollo Institucional del Sistema Bancario Mexicano, Pp.9

no estaban dotadas de personalidad jurídica, ni había acciones que pudieran ejercer los terceros contra los miembros de estas corporaciones.

Otra de las figuras que sobresalen en el Derecho Romano son los "Argentarii", quienes eran banqueros que poseían sus propios establecimientos, los cuales se conocían con el nombre de "tabernae" o "mensae argentariae".

Los "Argentarii", tenían la obligación de llevar registros de todas sus operaciones en los siguientes libros:

El "Adversarium o ephemeris", en el cual se llevaba la contabilidad diaria de todas las operaciones que realizaran.

El "Codex rationum mensae", era el libro mayor sobre el cual debían transcribir los asuntos que se habían hecho en el "adversarium".

Asimismo cada cliente debía llevar su propia cuenta, "ratio", de las operaciones efectuadas con los banqueros, la cual debía de tener los rubros del deber, "acceptum" y el haber, "expesum", se debía anotar además, los ingresos denominados "inscriptiones" y los egresos denominados "transcriptiones".<sup>5</sup>

Todo asiento de un egreso que se llevara a cabo en el "Codex", con el consentimiento y en presencia del deudor, hizo surgir durante la República y el Principado obligaciones crediticias a favor del banquero.

En relación a las funciones de los "Argentarii" en su carácter de depositarios, nos explica Cayo (Siglo II A.C.)<sup>6</sup> que existían tres clases de depósitos:

---

<sup>5</sup> Folca Carlo, Ob. Cit. Pp. 22.

<sup>6</sup> The Early History of Deposit Banking, Publicación de la Universidad de Harvard, Harvard Economic Studies, 1960. Pp. 6.

- a) Depósito gratuito.
- b) Depósito por el que se recibe una contraprestación.
- c) Depósito Ficticio.

En todos los casos se exigía que el depositario devolviese otro tanto exactamente de lo depositado, a menos que hubiese dado al depositante una cosa equivalente de la misma especie, en este último caso frecuentemente existía otro contrato que estipulaba el pago de intereses y que en general era secreto. El depósito "ficticio" se refiere a asientos contables que no implicaban la transferencia material de los fondos. La obligación se perfeccionaba exclusivamente si los asientos se llevaban a cabo en los libros de todos los que intervinieron en la operación. En la Edad Media se adiciona el "Corpus Juris" y se exige a los "argentarii" llevar a cabo un fiel registro de todas sus operaciones y prestar juramento de que el registro se apegaba a la verdad; debido a este juramento, el registro comienza a adquirir la característica de público y por tal razón era esencial que los asientos que se llevaran a cabo en los libros fuesen minuciosamente detallados. Los banqueros romanos como los "nummulari" llevaban a cabo también el intercambio de monedas.

Entre otras de las funciones de los "argentarii" estaba aquella de administrar el patrimonio de sus clientes, ejemplo de ello lo encontramos en los escritos de Filostrato<sup>7</sup>, quien narra cómo la familia de Herodes Atico el Sofista, entrega a un banquero su considerable fortuna, para que éste la administre.

Aún cuando los "argentarii" prestaban una gran gama de servicios a la sociedad romana, de los cuales sólo algunos se han mencionado en este estudio, no eran bien vistos por la clase de los patricios en Roma, basta recordar que Marco Antonio

---

<sup>7</sup> Filostrato, Vita di Erode Attico, Cap II. Platón citado por Falco Carlo, Op. Cit. Pp. 25.

reprochaba a Augusto el contar con un "argentarii" entre sus antepasados paternos y el tener un abuelo materno dedicado a ser prestamista.<sup>1</sup>

## 1.2. EL DESARROLLO DE LA EDAD MEDIA

La organización económica del Imperio Romano fue decayendo a partir del siglo III D.C.; el comercio desaparece casi por completo; la moneda sufre alteraciones y los caminos y vías de comunicación son intransitables. De pronto, todos los progresos que había alcanzado la civilización grecolatina van desapareciendo, cuando el mundo romano se vio invadido por los bárbaros. Los disturbios políticos y las guerras que se sucedieran unas tras otras, durante la alta Edad Media, hicieron imposible que el comercio y la industria se desarrollaran; fue hasta fines del siglo XI cuando se empieza a recuperar alguna actividad en los intercambios de comercio y de moneda, de aquí que los hombres comienzan a usar su ingenio para descubrir las formas del crédito que iban de acuerdo a los requerimientos comerciales.

El desenvolvimiento del crédito y de las actividades bancarias, se vio frenado por mucho tiempo por la doctrina de la iglesia, la cual prohibía el préstamo con interés entre los cristianos.

Esta doctrina consideraba que el dinero no era por sí sólo productor de ingresos y que no debía por ello, exigir remuneración alguna por prestarlo a alguien. Un capital monetario es un bien que se consume por el uso que de él se hace; el prestatario que tiene que devolverlo, ha de reconstituirlo con su trabajo y su economía, imponerle como suplemento el pago de un interés significaba una injusticia.

---

<sup>1</sup> Paolo Greco, Curso de Derecho Bancario, traducción al Español de Raúl Cervantes Ahumada, Jus, México, 1945, Pp. 57.

La artesanía y la agricultura eran las formas de producción más comunes y casi únicas, el comercio no estaba desarrollado del todo, los préstamos tenían como destino cubrir gastos de consumo. Los caballeros pedían prestado para ir a una cruzada, las comunidades religiosas para edificar un monasterio, el campesino para poder subsistir en época de hambre. Por otro lado, los prestamistas no tenían en su mayoría medios de hacer fructificar en ninguna forma sus capitales.

La prohibición de estipular intereses, detenía las operaciones de crédito típicamente bancarias, pues el interés no era considerado únicamente como una compensación de la ganancia que dejaba de percibir el prestamista al privarse de sus capitales, sino también como el precio del servicio rendido al prestatario; así por mucho tiempo, los judíos fueron casi los únicos prestamistas de dinero.

Como las penas eclesíásticas, la excomunión y la negativa a cristiana sepultura, no les quitaba el sueño, durante toda la Edad Media se practicó la usura.

Hay varias razones que contribuyeron a que en la Edad Media el comercio monetario estuviera en manos de los judíos, mismas que se acentuaron durante el reinado de Justiniano en Constantinopla (527-565). Los privilegios que les fueron concedidos por los francos, el practicar libremente la usura y traficar bienes sin ninguna restricción por las fronteras, y la expansión de los imperios árabe y otomano, propiciaron la ocasión de traficar en un mercado que no reconocía raza ni religión. Otra de las razones que les impulsó dedicarse al comercio, era que todas las otras actividades les estaban vedadas, entre ellas la adquisición de inmuebles, misma que se extendía hacia todos los reinos de Europa. Esta prohibición no sólo presentaba desventajas para los judíos, sino en ocasiones, les reportaba algún beneficio ya que de esta manera no se encontraban expuestos a la confiscación.

De esta manera fue como el dinero o los equivalentes en papel del mismo eran transportados con facilidad, se tornaron en las únicas formas de riqueza que les estaba



permitiendo poseer a los judíos y que podían ponerse bajo buen resguardo y sin mayores problemas.

A partir del siglo XIII, los intercambios comerciales tomaron auge en toda la Europa Occidental. Las cruzadas contribuyeron también al renacimiento de la actividad bancaria, ya que los reyes o señores que organizaban las cruzadas, tenían necesidad de fondos para poder equipar y armar sus ejércitos, y para el caso que algunos de sus elementos fueran hechos prisioneros, tenían que asegurar la transferencia hacia África o hacia Asia, del rescate correspondiente.

A partir del siglo XII D.C., los banqueros comenzaron a adquirir importancia, ejemplo de ello son los lombardos, banqueros italianos de los gobernantes franceses y germanos. Fue tal su importancia que en algunas ciudades de Occidente, la calle donde se encuentran los banqueros lleva su nombre: En Londres (Lombard Street), en París (Rue des Lombards) y en Avignon (Rue de Lombardie). Bajo el nombre de Lombardos, fueron conocidos posteriormente todos los banqueros italianos que, procedentes de Italia septentrional, se establecían en tierras extranjeras.

En Francia los lombardos lograron una gran prosperidad, hacia el año de 1270, prácticamente dominaban el comercio francés proveyendo a reyes y príncipes de los artículos que necesitaban. Felipe I y después Felipe IV "el Hermoso", celoso del éxito comercial de estos personajes y tratando de encontrar mayores fuentes de riqueza, confiscaron sus bienes y se adjudicaron sus riquezas. Lo mismo ocurrió en 1314 cuando Felipe IV "el Hermoso", mandó quemar el gran Maestre de la Orden de los templarios, para apropiarse de los tesoros que la Orden había ido acumulando desde su fundación en 1218, gracias a las transacciones bancarias que los templarios llevaban a cabo entre Jerusalén y Europa.

En esta misma época se desarrollaron otras grandes casas de banca en Florencia, Viena, Venecia y Génova, tales como las de los Buondemonte, Corsini, entre otras.<sup>9</sup>

La prohibición del préstamo con intereses a que se aludió anteriormente, no fue un obstáculo para que comenzara el desarrollo de los bancos. El banco de Venecia, fundado en 1171, se le puede considerar como uno de los precursores aunque no fue un banco en sentido estricto pues a decir verdad la Institución fue creada para asumir la deuda pública generada por Venecia para financiar sus múltiples guerras.

Otro establecimiento bancario muy conocido en la Edad Media fue "La Taula de Cambi", fundada en Barcelona en 1401, como banco público y que tenía entre otras facultades la de otorgar financiamiento ilimitados a la municipalidad de Barcelona, siempre y cuando las solicitudes de crédito hubieren sido previamente aprobadas por el Consejo de los Cien. Esos préstamos estaban garantizados por cuotas adicionales sobre los impuestos aduanales.

En ese tiempo gran parte del tráfico bancario se sujetaba por lo general a concesiones y a ciertas garantías, pero aunque había bancos público, la mayoría estaba en manos de banqueros privados que tenían administradores y que manejaban operaciones con dinero de los príncipes, de la Curia Papal y de muchas corporaciones. En los primeros tiempos hubo graves abusos por el uso del dinero depositado, en negocios de alto riesgo y de especulación lo que dio origen a frecuentes quiebras.

Posteriormente se creó en Italia la banca pública de depósito y de giros (Venecia 1584); que después se desarrollarían en Barcelona y en Francia.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Cuatro Mil años de Banca Mundial. Biblioteca del Banco de México. Pp. 7. Publicaciones del Banco de México.

<sup>10</sup> Acosta Romero Miguel, La Banca Múltiple, Ed. Porrúa, México 1981. Pp. 36.

Con la caída de Bizancio en manos de los turcos, en 1453, se cerraron las rutas de Asia y el Mediterráneo Oriental, el comercio ya no se pudo realizar por las vías tradicionales, lo que trajo como consecuencia la ruina de los banqueros de Italia y de Cataluña y de cierta manera, forzó la búsqueda de nuevas rutas marítimas, que fueron emprendidas en sus inicios por los portugueses, así, en el año de 1489, Vasco de Gama, llegó a la India, y en 1492 Cristóbal Colón descubrió el Continente Americano, dichas situaciones vinieron a cambiar de manera notoria el comercio entre Oriente y Occidente, viniendo a desarrollar la industria y la actividad económica, entre ellos, la banca; la que se desplazaría del Mediterráneo hacia el Medio Oriente y el Norte de Europa.

### 1.3. SIGLO XV A SIGLO XVIII.

Esta época se caracteriza por el desarrollo de la banca por parte de banqueros privados que, en su origen, fueron comerciantes y desarrollan su actividad bancaria conjuntamente con el comercio.

Intervinieron activamente también en la política y fundaron verdaderas estirpes familiares de banqueros, entre los que destacan los Medicis de Florencia y los Fugger de Augsburgo.

Jaques Coeur, en Francia, destacó durante la primera mitad del siglo XV como banquero, siendo en la ciudad de Bourges donde comenzó a trabajar; a este personaje se le considera como el primero en tener la visión de considerar a la industria dentro de la vida económica y en utilizar el financiamiento a empresas industriales, tales como manufacturas de telas de seda, explotaciones de cobre y plomo y fábricas de papel; fue también banquero del Rey de Francia en los años 1440 y 1449.

#### 1.4. SIGLOS XVIII Y XIX.

Hacia el siglo XVIII y XIX, el desarrollo de los bancos fue tomando más auge, ya que numerosas instituciones de crédito en toda Europa, se dedicaron al cambio, a la intermediación en el crédito, a la operación masiva del depósito y préstamos, y es así como comienza la emisión de papel moneda que habría de dar lugar al nacimiento de los bancos centrales con el monopolio estatal de emisión de monedas; de este modo se da inicio a la aparición de algunas operaciones bancarias especializadas, tales como la llamada banca comercial, la banca financiera e hipotecaria.

En el año de 1609, se fundó en Amsterdam, bajo la garantía del gobierno, el Banco de Amsterdam, el cual operaba exclusivamente mediante el depósito de especies metálicas (monedas y lingotes), ya que después de la Guerra de los treinta años y la paz de Westfalia en 1648, en Europa hubo un grave problema en el comercio de monedas ya que, en Holanda, cada provincia acuñaba su moneda, las ciudades libres de Alemania, las ciudades italianas, los principados del imperio y casi todos los soberanos tenían su propio sistema monetario y acuñaban moneda. Aunado a esto cabe señalar que la producción de plata proveniente de las Colonias, hacía inestable el mercado cambiario, porque continuamente variaban el precio entre el oro y la plata.

El banco de Amsterdam, recibía sólo depósitos en monedas y lingotes, estableciendo con ello una moneda de cuenta para sus depósitos, mediante recibos y de esta forma, dicho Banco llegó a ser el principal intermediario europeo de metales preciosos, pero esto no fue por mucho tiempo ya que en 1819 fue reemplazado por la Banca Neerlandesa.

En el año de 1619, se creó el Banco de Hamburgo, al que le sirvió como modelo el Banco de Amsterdam; siendo este un banco de depósito y pagos.

En el año de 1584 y 1587 se fundó en Venecia un banco de depósito y transferencia, llamado "Banco Della Piazza del Rialto". Ese banco contaba con la garantía del Senado Veneciano, los venecianos procuraron la circulación de los recibos de depósito, al endosar estos recibos nominativos sobre un modelo uniforme y con pago de interés, hay quien afirma que la banca de Venecia vulgarizó una nueva forma de moneda, que fue el papel moneda.<sup>11</sup>

La práctica europea de emitir títulos de crédito que fueron sustitutivos de la moneda y que con el tiempo se había de conocer y transformar en papel moneda, fue iniciada por el Banco de Estocolmo en el año de 1650, al liberar al banco de la conservación en caja de la totalidad de las especies depositadas por sus clientes, esto le dio la posibilidad de utilizar los promedios de depósitos que no siempre eran retirados en la misma fecha; la Banca de Estocolmo emitió billetes al portador que ya no pagaban intereses y que circulaban como moneda en Suecia, siendo recibidos en pago de mercancía y conociéndose en esa época como bancos de circulación.

En su comienzo, el Banco de Estocolmo fue privado pero tuvo ciertas dificultades y se transformó en público, llamándose Banco Real, iniciando de esta forma el crédito hipotecario o territorial, que después habría de multiplicarse en Alemania, hacia los siglos XVIII y XIX.

La causa que llevó a la bancarrota a este banco, consistió en que no existió ningún límite legal entre el volumen de emisión de sus billetes y el monto de sus reservas.

#### 1.5. LA FUNDACION DEL BANCO DE INGLATERRA.

En el año de 1694 existió una ley parlamentaria llamada "The Tonnaage Act", (se llamó así porque al mismo tiempo creó derechos fiscales sobre la navegación

---

<sup>11</sup> Ob. Cit, Acosta romero Miguel, La Banca Múltiple, Pp. 40.

marítima), que autorizó la fundación de un banco de emisión, bajo la denominación de "The Governor Company of the Bank of England". En sus comienzos fue un banco de emisión privada que podía recibir depósitos a intereses, emitir billetes al portador, negociables y de valor fijo.

El banco de Inglaterra ha sido considerado como el primer banco de emisión moderno y que, además de emitir billetes, fue banco de descuento. Debido al gran volumen de billetes que emitió en 1696, este banco se vio en la imposibilidad de pagarlos y una nueva Ley Parlamento, de 1697, le concedió el monopolio de la emisión.

Otra ley posterior, en el año de 1845, prohibió la apertura de nuevos bancos de emisión en Inglaterra.

En Francia, el desarrollo de los bancos en el siglo XVIII, tuvo mucho auge, y se fundó en 1716, el Banco General que también emitió billetes.

#### **1.6. LA BANCA EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA:**

El Banco de Norteamérica que estaba organizado bajo la dirección de Robert Morris comenzó a operar en Filadelfia en 1782. Este banco junto con el Banco de Massachusetts y el Banco de Nueva York, ambos fundados en 1784, marcaron el principio de la Banca Norteamericana.

Cuatro años más tarde, al firmarse la Constitución, Alexander Hamilton, entonces Secretario del Tesoro, durante la gestión del primer Presidente, logró hacer que el Congreso aprobara un proyecto de ley para constituir el primer Banco de los Estados Unidos que abrió sus puertas al público el 12 de diciembre de 1791.<sup>12</sup> El banco

---

<sup>12</sup> Cuatro Mil Años de Banca Mundial, Op. Cit. Pp. 16.

emitía sus propios billetes, los cuales eran oferta legal de pago contra el gobierno, por lo que tuvieron gran circulación y demanda.

Este banco tuvo un gran éxito debido a su buena administración, pero el Congreso al no renovar el permiso para poder operar, le cerró las puertas. La negativa del Congreso para no renovar el permiso, se debió al temor de que se monopolizara el poder monetario en una sola Institución.

En el año de 1816, se constituyó un nuevo Banco pero no tuvo éxito por las mismas razones que obligaron a cerrar el anterior y porque el entonces Presidente Jackson, calificó a esta Institución como a una monstruo monopolístico.

En años siguientes surgieron cientos de bancos estatales, muchos de ellos ansiosos de especular con fondos y hacerse ricos inmediatamente.

Una de las primeras leyes en materia bancaria en Estados Unidos, fue el acta bancaria de Louisiana de 1842, que vino a colocar a la banca de este Estado, como a una de las más sólidas de esa época. La primera Acta Nacional de 1863 fue poco satisfactoria y se revocó el mismo año, el Acta revisada que se convirtió en ley el 3 de junio de 1864 contiene las primeras bases sobre las que se regiría el sistema bancario norteamericano.

## **1.7. CONCEPTO DE BANCA Y CREDITO.**

Considero de importancia hacer una breve referencia al concepto de "banca" y "crédito", en virtud de que no siempre se le da un verdadero significado a las palabras e inclusive la etimología de los vocablos se aleja de su verdadero concepto adquiriendo un sentido diverso al real.

Comenzaré pues con la acepción de la palabra Banco. De acuerdo a la Enciclopedia Jurídica Omeba, la palabra Banco, se deriva del antiguo alto alemán "bank"; que significa mesa que utilizaban los cambistas.<sup>11</sup>

Durante la Edad Media los alemanes tuvieron una gran influencia en la península Itálica, sosteniendo la mayoría de autores que fue en el siglo XII, específicamente en 1171, cuando el gobierno de Venecia impuso un préstamo forzoso del 1% sobre los bienes inmuebles de todos los habitantes de la ciudad, incluyendo a los extranjeros, fue en ese entonces cuando se designó el fondo común proveniente de dicho préstamo como "bank", queriendo significar con ello, talud, o monte eminencia sobre lo que se había constituido el préstamo público.

Con el pasar del tiempo, los italianos van transformando el vocablo hasta convertirlo en banco, empleando esta palabra para designar un conjunto de bienes o una determinada cantidad de moneda. Sin embargo, cuando dicho término pasó al italiano se le agregó una letra "o", para quedar como "banco", más adelante y para referirse a varios bancos se utilizó el género femenino del vocablo, agregándole una letra "a". Los ingleses también adaptaron la noción italiana de banco, para referirse a un préstamo de los súbditos en favor del gobierno o la posesión de un conjunto de monedas.

La palabra banco, es un término equívoco, es decir es una palabra que sirve para expresar ideas totalmente diversas, lo mismo ocurre con el vocablo banca. Al respecto el Diccionario de la Real Academia Española bajo el título banco, en sus acepciones primera a quinta, nos dice lo siguiente:

"Banco (Del germ. bank) m. 1o. Asiento de madera, piedra u otra materia, con respaldo o sin él en que pueden sentarse varias personas. 2o. En las galeras o

---

<sup>11</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Ancalo, S.A. Buenos Aires, 1976, Tomo II. Pp.17.



embarcaciones de remo, asiento de los galeotes y demás remeros. 3o. Madero grueso encuadrado que se coloca horizontalmente sobre cuatro pies y sirve como de mesa para muchas labores de los carpinteros, cerrajeros, herradores y otros artesanos. 4o. Mesa que usaban los cambistas. 5o. Establecimiento público de crédito, constituido en sociedad por acciones. Según su ejercicio mercantil se llama agrícola, de descuento, de emisión de exportación, de fomento, hipotecario, industrial, etc. "De la misma manera, bajo el nombre de banca se lee, según las acepciones primera, sexta y octava, como dice a continuación:<sup>14</sup>

"Banca (Del germ. bank banco) 1.- Asiento de madera, sin respaldo y a modo de mesilla baja. 6.- Comercio que principalmente consiste en operaciones de giro cambio y descuentos en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos, especialmente en comisión. 8o. fig. Conjunto de bancos o banqueros".

En base a lo anterior, se puede decir que la diferencia de género entre banco y banca correspondiente al tema que me ocupa, se refiere simplemente al empleo más común del género masculino singular, para indicar el establecimiento público de crédito y el femenino singular "banca" para significar conjunto de bancos o banqueros. (octava acepción del diccionario de la Real Academia Española).

La enciclopedia Jurídica Omeba nos da las siguientes acepciones de la palabra Banco:<sup>15</sup>

"1) Noción:

Etimología: Del antiguo alto alemán bank: mesa que utilizaban los cambistas.

---

<sup>14</sup> Diccionario de la Real Academia Española, Madrid, 1984, Pp. 170 y 171.

<sup>15</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. Cit. Pp. 235.

Gramatical: Banca (acepción 6o.): Comercio que principalmente consiste en operaciones de giro, cambio y descuentos, en abrir créditos y llevar cuentas corrientes y en comprar y vender efectos públicos especialmente en comisión.

"Banco, 5a. acepción: Establecimiento público de crédito constituido en sociedad por acciones. Según sea su ejercicio mercantil se llama agrícola, de fomento, hipotecario, industrial, etc".

Por otro lado, el autor Raymond P. Kent <sup>16</sup>opina que un banco es una institución cuyas principales operaciones conciernen a la acumulación de dinero temporalmente ocioso del público en general con el propósito de entregarlo a otros para ser gastado.

Desde mi punto de vista, esta definición no es adecuada, puesto que el objeto de los bancos no es únicamente "acumular dinero temporalmente", sino además, entre otras funciones, un banco busca colocar el dinero "no para ser gastado" sino para invertirlo de manera que rinda los mayores beneficios para la Institución y para la persona superhabitaria que acude a dicha Institución a colocar sus caudales.

El elemento aludido en el párrafo precedente, es uno de los más característicos en la definición de banco.

Moreno Castañeda afirma que los bancos realizan operaciones de crédito y al circunscribir más la connotación de la palabra crédito dentro de la esfera de las relaciones bancarias, los define como sigue: "Institución social por la cual los promotores de empresa tienen acceso, en forma temporal y mediante una retribución que se llama interés, a la riqueza capitalizada por el conglomerado social".

---

<sup>16</sup> Raymond P. Kent, Money and Banking, Pp. 91, citado por Bauche Gardiadiago Mario, Operaciones Bancarias, Ed. Porrúa, México 1967 Pp. 26.

Al respecto cabe hacer hincapié en la relación tan estrecha que guarda aquella figura que Moreno Castañeda califica de Institución Social, me refiero al vínculo esencial que existe entre el crédito y la banca.

Moreno Castañeda<sup>17</sup>, nos dice que la acepción más usual de la palabra crédito es aquella que se emplea para denotar la confianza a que un persona se hace merecedora por la idoneidad de su conducta, por su apego a la verdad, por la puntualidad en el cumplimiento de sus obligaciones.

El diccionario de la Real Academia Española nos da las siguientes acepciones de la palabra crédito:

"Crédito (del latín *creditum*). m. asenso. 2o. Derecho que uno tiene a recibir de otro alguna cosa, por lo común dinero. 3o. Apoyo, abono, comprobación. 4o. Reputación, fama, autoridad. Tórnase por lo común en buena parte. 5o. Carta de Crédito. 6o. Situación económica o condiciones morales que facultan a una persona para obtener de otra fondos o mercancías. 7o. Opinión que goza una persona de que cumplirá puntualmente los compromisos que contraiga".

La Enciclopedia Jurídica Omeba, señala que:

"Crédito es el nombre de una Institución que, en derecho, y en economía, así como en la práctica comercial, recibe el nombre de "obligación" y que vista su posible compraventa y transferencia, ha sido clasificada entre los bienes".

---

<sup>17</sup> Moreno Castañeda Gilberto. *La Moneda y la Banca en México*, imprenta Universitaria, Guadalajara, 1955. Citado por Bauche Garcíadiego Mario, Op. Cit. Pp. 30.

Antes de entrar al análisis de esta Institución y de sus distintos aspectos económicos y jurídicos, dejaré aclarados dos puntos:

- 1) El crédito no es un "jus in res", sino un "jus in personam".
- 2) Implica tanto la obligación del acreditante de entregar lo prometido, como el derecho del acreditado de exigirlo.

En la práctica, las operaciones de crédito consisten en obligaciones monetarias y, especialmente, en la cesión de capitales a título de préstamo.

El crédito coincide, por consiguiente, en su resultado práctico con el préstamo y las obligaciones de dar sumas de dinero; así lo reconoce la doctrina y la jurisprudencia cuando señala que los preceptos legales sobre préstamo tienen aplicación a las operaciones de crédito.

Joaquín Rodríguez "nos dice que la operación de crédito se caracteriza por implicar "una transmisión actual de la propiedad de dinero o de títulos, por el acreedor, para que la contrapartida se realice poco tiempo después por el deudor". Indica que "cualquiera que sea la operación de crédito que consideremos en ella se encuentran indefectiblemente, los rasgos mencionados, plazo, confianza en la capacidad de contratación y transmisión actual de dominio a cambio de una contraprestación diferida (Greco)".

El mismo Rodríguez, explica la definición que nos da arriba al decir que en su significado jurídico, crédito, en la expresión "operación de crédito", implica una operación "do ut des", en la que el "do" es actual y el "des" ha de efectuarse en un

---

<sup>16</sup> Rodríguez y Rodríguez Joaquín, Derecho Bancario, Ed. Porrúa, México 1964 Pp. 12 a 21.

segundo tiempo, separado del primero, por un término más o menos largo; e indica que se pueden precisar dos notas definidoras pero no exclusivas que son: el plazo o término y la confianza, a la que también se le conoce como fiducia.

Así, concluye Rodríguez que la nota típica de la operación de crédito consiste en la transmisión actual de propiedad por el acreedor en favor del deudor para que la contrapartida del deudor al acreedor, se efectúe posteriormente.

Ahora bien, de acuerdo a los autores antes mencionados, se pueden sacar algunas notas características de lo que es y de lo que hace un banco, me refiero a que los bancos realizan una actividad como lo hacen las empresas; y a través de operaciones masivas, son también intermediarios financieros. Dichos intermediarios ponen en contacto a personas superhabitarias con persona deficitarias.

Joaquín Rodríguez y Rodríguez.<sup>19</sup> Al hacer referencia al elemento masivo que se encuentra presente en las operaciones bancarias, afirma lo siguiente:

"Los bancos es cierto que practican diversas operaciones de crédito, pero en definitiva, todas ellas se conjuntan en este esquema: recoger dinero, realizando operaciones pasivas y proporcionar dinero, mediante diversas operaciones activas. Pero tanto para recoger dinero, como para entregarlo realizan contratos en serie..."

Finalmente, Rodríguez<sup>20</sup> concluye lo siguiente: "En resumen: la operación bancaria es una operación de crédito realizado por una empresa bancaria, es decir, en masa y con carácter profesional".

---

<sup>19</sup> Idem Pp.20.

<sup>20</sup> Idem.

Hasta ahora he señalado que el banco es un intermediario financiero el cual realiza un determinado tipo de operaciones, más sin embargo, considero que esto no es suficiente para poder distinguir un banco ya que por ejemplo existen otros intermediarios financieros, tales como las casas de bolsa y las sociedades de inversión que muchas veces realizan operaciones de crédito, luego entonces ¿qué otra diferencia o elemento esencial caracteriza a los bancos?

En mi opinión podría decir que la diferencia entre los bancos y otros intermediarios financieros, tales como los mencionados, radica en que los bancos captan recursos por cuenta propia y colocan los mismos por cuenta propia, en tanto que otros intermediarios financieros tales como las casas de bolsa, colocan los recursos del público inversionista, conforme a órdenes expresas del mismo, esto es, la casa de bolsa debe colocar los recursos de sus clientes donde éstos le indiquen, de tal forma que lo captado no represente un pasivo para la casa de bolsa, ya que ésta no se obliga como lo hace un banco a devolver el dinero y en última instancia si se llega a producir un riesgo o una pérdida, es por cuenta del cliente y no de la casa de bolsa. Por otro lado, las sociedades de inversión tienen por objeto la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, y les está prohibido recibir depósitos de dinero, practicar operaciones activas de crédito, anticipos o futuros, excepto sobre valores emitidos por el Gobierno Federal así como sobre valores emitidos o avalados por instituciones de crédito.

En el caso de los bancos ocurre algo distinto ya que los recursos los captan y colocan por cuenta propia.

## CAPITULO II

## EXISTENCIA DE LA BANCA EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

## 2.1. EL BANCO DE AVIO Y EL BANCO NACIONAL DE AMORTIZACION DE MONEDA DE COBRE.

La Independencia de la Nueva España, tras once años de lucha continua, provocó, entre otras tantas cosas, un gran trastorno y postración del comercio y en general de la vida económica del recién configurado país. La guerra de Independencia, dejó vacíos los campos, transformó a una incipiente industria, causó la salida de grandes capitales del país y modificó totalmente los cauces ordinarios de todas las actividades económicas en su conjunto.

En el informe rendido por la Junta Provisional Gubernativa al Soberano Congreso Constituyente Mexicano, instalado el 24 de febrero de 1822 se decía:

"Quedó el imperio, al disolverse el antiguo Gobierno, erario, obstruidas las fuentes de la riqueza pública alterados los rumbos todos de los giros; extraviada la opinión en millares de puntos; recargados los pueblos de contribuciones gravísimas y acostumbrados, de consiguiente a defraudarlas; sin ningún sistema de Hacienda ni administración; sin poder continuar los antiguos impuestos por ruinosos, mal combinados y contrarios a la opinión e interés general; pero sin poder tampoco suprimirlos del todo, por no haber con que acudir a los gastos civiles y militares que con la Independencia debieron aumentarse... todo se encontraba en una palabra, sin arbitrio para volver a ser lo que antes fuera"<sup>21</sup>

Por cerca de cincuenta años México debió debatirse en contiendas cívicas y militares, en antagonismos de grupos y facciones, hasta que gradualmente fue estructurándose

<sup>21</sup> Sánchez Cuen Manuel, El Crédito a largo Plazo en México, 1958. Pp.77.

la nacionalidad y se definieron y afirmaron las instituciones políticas; durante este período crítico se confirmó la posición de México como entidad autónoma, rechazando la intromisión extranjera, aunque en los conflictos bélicos con el exterior se perdió gran parte del territorio nacional.

El erario vivió en desequilibrio permanente por la escasez de ingresos fiscales debido a la decadencia de las fuentes tributarias, y hubo de acudir a un préstamo tras otro, como única solución para atender los gastos públicos. Desde los primeros años de nuestra autonomía, quedó planteada una

deuda pública como herencia del gobierno virreinal y de la contienda insurgente. Por Decreto de 28 de junio de 1824 se reconocieron las deudas contraídas por el gobierno colonial hasta el 17 de septiembre de 1810; las concertadas por los jefes insurgentes desde la proclamación del Plan de Iguala hasta la entrada del ejército trigarante a la capital, el 27 de septiembre de 1821; así como los créditos contraídos por los gobiernos que se establecieron desde esa última fecha hasta la del mismo Decreto.

Ante tales circunstancias de depresión económica y carencia de capitales, mismas que se debieron a la emigración y a la expulsión decretada en 1829, de gran número de acaudalados españoles que se llevaron consigo sus riquezas, el crédito hubo de ser escaso y de carácter usurario.

Asimismo, los apuros hacendarios del Gobierno lo llevaron a ser factor determinante en la vida crediticia del país: señala Lobato López: "El Gobierno, en razón del déficit permanente en que se halla, ocupa la mayor parte de los capitales que toma a intereses muy subidos desde tres hasta treinta por ciento mensual, atendidas las

---

<sup>22</sup> Lobato López Ernesto, *El Crédito en México*, Fondo de Cultura Económica, México 1945 Pp. 104.



operaciones de los préstamos, en los que siempre entra una parte considerable de papel poco valioso: de esta manera se conserva muy alto el valor del dinero".

La penuria financiera no permitió en esa época trazar una política fiscal sana que propiciara la economía, particularmente en el aspecto productivo, la asignación de fondos fiscales para fines de fomento y otros, no pudieron ser sostenidas. Todavía más, el Ejecutivo declaró ante el Congreso el 10. de enero de 1840, que mientras no se igualaran los diversos ramos de la administración pública y que en solicitud de recursos extraordinarios, se vería el gobierno precisado a adoptar medidas más o menos ruinosas, según la naturaleza o condiciones de los negocios y en proporción a las circunstancias políticas de la República.<sup>23</sup>

Las declaraciones sobre el estado financiero tan deplorable de las finanzas públicas, se reiteran en varios de los informes rendidos por los ministros encargados de la cartera de Hacienda, de aquella época se puede mencionar por ejemplo a Don Mariano Riva Palacio, ministro de Hacienda en el año de 1844, quien comentó "La Hacienda, si es que así puede llamarse lo que nos han legado los errores administrativos y un sistema de inmorales especulaciones, llenará exclusivamente toda la atención del gobierno...", más adelante el Ministro afirma "completamente exhausto

nuestro erario, empeñadas de antemano todas las rentas y reducido el Gobierno al Sistema ruinoso y vergonzoso de contratos, que no eran útiles más que para pasar un día, sin que bastaran para cubrir las atenciones más indispensables, sobrevino la urgencia gravísima de reforzar al Ejército y de atender sin demora a su existencia, comprometida en las operaciones contra el enemigo extranjero".<sup>24</sup>

De ese modo, el desarrollo de las fuentes productivas a base de inversión de capitales resultaba extraordinariamente difícil, independientemente de los factores desfavorables

---

<sup>23</sup> Sánchez Cuen Manuel, Op. Cit. Pp. 81

<sup>24</sup> Idem.

derivados de la falta de seguridad pública y de estabilidad política por las luchas intestinas y por las sostenidas con el extranjero. Prácticamente no existían en el país recursos para conceder financiamientos a base de créditos; y mucho menos, dichos créditos podían ser concedidos por organizaciones profesionalmente habilitadas y reguladas para tal fin.

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

Por lo que respecta a los fondos de la iglesia y de sus diversas instituciones, éstos se mantuvieron invertidos, como tradicionalmente había ocurrido, en préstamos con garantía de la propiedad raíz, pero inclusive estos recursos resultaron afectados por el estado convulsivo del país que absorbió y consumió una proporción considerable de riquezas.

Ante esta situación las primeras medidas que para el estímulo de la producción industrial fueron adoptadas, tendieron al establecimiento de una protección para los productos nacionales, implantando prohibiciones para la importación de artículos extranjeros, especialmente textiles, pero se advirtió en seguida que las normas proteccionistas no se justificaban, pues no había en México producción suficiente en volumen y en calidad por lo que era indispensable procurar la instalación de las industrias necesarias. Fue de este modo como Anastasio Bustamante, quien designó Secretario de Relaciones Exteriores e Interiores a Lucas Alamán, puso en marcha la idea de crear el primer instrumento crediticio que haya existido en nuestra vida Independiente para el fomento de la industria "EL BANCO DE AVIO EN MEXICO".

D. Lucas Alamán, fue la figura sobresaliente del gobierno de Bustamante; como formulador de la política de la administración, las opiniones del Ministro de Relaciones sobre economía llegaron a ser de importancia vital, especialmente su actitud respecto al lugar de la industria en la economía y al papel que el gobierno debería representar en el fomento del desarrollo económico.

Cabe señalar que el régimen económico y jurídico de Alamán se caracterizó por su inestabilidad lo cual hizo insostenible su política.<sup>25</sup> Ejemplo de esta situación se ve reflejada en la opinión que sostuvo el Secretario de Relaciones durante su primer ministerio (1823-25), en la cual señalaba que la prosperidad nacional dependía fundamentalmente de la actividad minera y años más tarde tan sólo abogaba ante el Congreso, la necesidad de fomentar la industria de la transformación mediante un programa específico de aliento para la industria nacional.

Cuando el Congreso se reunió en período especial, en 1830, sucedió que había un proyecto del Poder Ejecutivo que pedía la creación de un banco de fomento a la industria nacional. La institución propuesta fue nada menos que el Banco de Avío de la Industria Nacional; este banco tenía como capital social un millón de pesos, el cual se reuniría mediante la acumulación de una parte de los impuestos que se cobraban sobre artículos de algodón.

La administración del Banco estaba en manos de una junta de tres miembros permanentes, la cual era presidida por el Secretario de Relaciones. De entre sus operaciones estaban las de otorgar préstamos a compañías o particulares; y a la compra y distribución de maquinaria para uso de diversas ramas industriales, sobre todo la rama textil.

---

<sup>25</sup> Potash Robert. El Banco de Avío de México, Fondo de Cultura Económica, 1950 Pp. 72

En la votación decisiva sobre si se habría de permitir que continuaran entrando artículos de algodón para formar el capital del Banco, sólo siete miembros de la Cámara de Diputados votaron en contra y treinta y tres a favor. También en el Senado se aprobó fácilmente el proyecto del Banco. Por consiguiente, se convirtió en Ley el 16 de octubre de 1830.<sup>26</sup>

A continuación me he permitido transcribir la ley de referencia misma que consta de 12 artículos, por considerarla uno de los pilares para la formación de la Banca de Desarrollo, comentando posteriormente los puntos más sobresalientes de la misma.

## **2.2. LEY POR LA QUE SE ESTABLECE UN BANCO DE AVIO PARA FOMENTO DE LA INDUSTRIA NACIONAL.**

(16 de octubre de 1830)

"Artículo 1.- Se establecerá un Banco de Avío para fomento de la industria nacional, con el capital de un millón de pesos.

"Artículo 2.- Para la formación de este capital se prorroga por el tiempo necesario y no más, el permiso para la entrada en los puertos de la República de los géneros de algodón, prohibidos por la Ley de 22 de mayo del anterior.

"Artículo 3.- La Quinta parte de la totalidad de los derechos devengados y que en lo sucesivo causaren en su introducción los efectos mencionados en el artículo anterior, se aplicará al fondo del Banco.

"Artículo 4.- Para proporcionar de pronto las sumas que fueren necesarias, se autoriza al gobierno para negociar sobre la parte de derechos asignada a la formación del

---

<sup>26</sup> Potash Robert, Op. Cit. Pp. 79.

capital del Banco, un préstamo hasta de doscientos mil pesos con el menor premio posible; que no pase del 3 % mensual, y por plazo que no pase de 3 meses.

"Artículo 5.- Para la dirección del Banco y fomento de sus fondos, se establecerá una junta que presidirá el Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones, compuesta de un Vicepresidente y dos Vocales, con un Secretario y dos escribientes, si fueren necesarios. Los individuos de esta junta no gozarán por ahora, sueldo alguno, y se renovarán uno en cada año, comenzando por el menos antiguo, pudiendo el gobierno reelegir al que salga, si le pareciere conveniente; y para Secretario y escribiente se emplearán cesantes útiles, que servirán estos destinos por el sueldo que les corresponde por el empleo de que son cesantes. El gobierno formará el Reglamento a que debe sujetarse esta junta para el desempeño de sus funciones, y en adelante, cuando haya productos del fondo, se establecerá por el congreso el sueldo que han de disfrutar los individuos de la junta y demás empleados en el Banco.

"Artículo 6.- Los fondos del Banco se depositarán, por ahora, en la Casa de Moneda de esta capital, a disposición del Secretario del Despacho de Relaciones, quien de conformidad con los acuerdos de la junta, librará las sumas que fueren necesarias. Cuando por el aumento de los fondos se requiera una oficina para su manejo, se establecerá con los empleados que parezcan necesarios, previa la aprobación de su número y sueldos por el congreso.

"Artículo 7.- La junta dispondrá la compra y distribución de las máquinas conducentes para el fomento de los distintos ramos de industria y franqueará los capitales que necesitaren las diversas compañías que se formaren, o los particulares que se dedicaren a la industria de los Estados, distrito y territorios, con las formalidades y seguridades que los afiancen. Las máquinas se entregarán por sus costos, y los capitales con un cinco por ciento de rédito anual, fijando un término regular para su reintegro y que continuando en giro, sirva de un fomento continuo y permanente a la industria.

"Artículo 8.- Los productos de los réditos procedentes de las importaciones que expresa el artículo anterior, se destinarán a los sueldos de los individuos de la junta y demás empleados en el Banco y a los gastos de éste y el remanente se aplicará al aumento de capital.

"Artículo 9.- La junta menor presentará y publicará anualmente sus cuentas, acompañándolas con una memoria en que se demuestre el estado de la industria nacional y sus sucesivos progresos.

"Artículo 10.- Aunque los ramos que de preferencia sean atendidos sean los tejidos de algodón y lana, cría y elaboración de seda, la junta podrá igualmente aplicar fondos al fomento de otros ramos de industria y de productos agrícolas de interés para la nación.

"Artículo 11.- El gobierno podrá asignar de los fondos del Banco, hasta seis mil pesos anuales, para premios a los diversos ramos de industria los cuales se consideran a propuesta y con informe de la junta.

"Artículo 12.- Por ningún motivo ni pretexto se distraerán los fondos del banco para otros objetos, ni se podrán hacer por la junta, donativos, ni otra erogación alguna ajena de su objeto".

Del análisis de esta Ley se puede decir que se divide en tres apartados principales: el primero relativo a la formación del capital, el segundo a la organización interior del Banco y el tercero, sus fondos.

El Banco tenía un propósito bien definido; no iba a ser un banco mercantil de depósito o de emisión de billetes; ni se iba a dedicar directamente a explotar empresas; sino que su función especial consistía en alentar a los empresarios y al capital privado hacia los campos industriales, ofreciéndoles la oportunidad de obtener

maquinaria y crédito, y fondos complementarios a réditos muy inferiores a los del mercado de valores.

Aunque se estipulaba que los préstamos debían quedar garantizados, la ley no especificaba la naturaleza de las garantías ni de otros requisitos. Así se le daban a la junta amplios poderes para determinar si eran aceptables las garantías y fijar los plazos de los préstamos.

Las críticas dirigidas contra el proyecto de Banco iban en realidad más allá del campo de doctrina jurídica, pues se originaban en gran parte en el odio hacia un régimen que había arrebatado el poder por la fuerza y había empleado medidas represivas para sujetar a sus enemigos.

La facultad de impartir ayuda financiera a ciertas empresas seleccionadas, daba al gobierno un instrumento para influir en el ritmo y dirección del desarrollo económico. El empeño especial en las industrias de transformación fue un esfuerzo deliberado para cambiar la estructura existente de la actividad económica.

Es importante señalar que al irse conociendo poco a poco esta Ley en todo el país, comenzaron a fluir a las oficinas de la Institución, solicitudes pequeñas pero constantes, esto, debido a los intereses bajos con los que el Banco otorgaba préstamos.

Cabe señalar que la Junta, al formular las reglas para los préstamos del Banco, no tenía precedente alguno en que apoyarse, como tampoco contaba con la guía que el Poder Ejecutivo debió haber aportado en forma de reglamento. Por lo tanto es entendible que con un capital de un millón de pesos, los directores del Banco comenzaron a otorgar préstamos, durante los primeros 6 meses de existencia del mismo con gran optimismo pero ante la falta de una regulación en materia bancaria el banco aludido no pudo otorgar más créditos, y su decadencia fue cada vez mayor.

El Reglamento al que alude la Ley de 1830, no fue publicado sino hasta febrero de 1835, con el nombre de "Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección del Banco de Avfo".

Dicho Reglamento describía de manera pormenorizada los puestos y deberes de cada empleado, desde el Presidente de la Junta hasta el bodeguero. Este Reglamento se conformaba de los siguientes capítulos:

CAPITULO I.- De la Junta, y modo de renovarse.

CAPITULO II.- De las facultades del Presidente y de la Junta en general.

CAPITULO III.- De las Sesiones de la Junta.

CAPITULO IV.- De las condiciones y seguridades con que deben distribuirse los fondos del Banco.

CAPITULO V.- De los fondos del Banco y su recaudación.

CAPITULO VI.- De los empleados en el Banco, y sus atribuciones.

Ahora bien, desde mi punto de vista el capítulo más sobresaliente de este ordenamiento, por no decir el más importante, es aquél que establecía las condiciones en que deberían otorgarse los créditos, ya que desde entonces se solicitaba que los particulares hicieran constar el capital con que contribuían para el establecimiento de la negociación, de esta forma el Banco sólo financiaba parte de la inversión, y el particular cubría el resto; así pues para el caso de que el particular o acreditado no contara con el capital con el cual contribuiría en el proyecto, debían presentar fiadores lisos, llanos y abonados, que respaldaran el apoyo financiero.

Otro de los requisitos que imponía el Banco, era que los empresarios no podían aplicar dichos capitales, ni en todo, ni en parte a otra cosa distinta del objeto para el cual fue solicitado el financiamiento. De esta forma, si el acreditado daba a los fondos otra inversión el Banco suspendía los suministros que estuvieren pendiente y de



manera inmediata se procedería a cubrir el adeudo con los bienes hipotecados por el empresario.<sup>27</sup>

No obstante de los principios y objetivos bien definidos del Reglamento, la expedición del mismo fue extemporánea pues al momento de su publicación el Banco ya no podía hacer frente a los compromisos contraídos, derivados en cierta medida por los grandes disturbios políticos por los que atravesaba el país.

De entre las causas más importantes que contribuyeron a que el Banco de Avío no pudiera llevar a cabo los objetivos planteados por su Ley de 1830, se encuentra la de que el orden público fue quebrantado, en muchas ocasiones durante la existencia del Banco, así por ejemplo, el 2 de enero de 1832, se sublevó la guardia del Presidente Bustamante en Veracruz, puerto al que supuestamente debió haber llegado la maquinaria importada que había adquirido al Banco meses antes. Los efectos de la guerra civil no se limitaron a la suspensión de los transportes de maquinaria y pérdidas consiguientes; más serio todavía fue el impacto directo sobre los recursos del Banco. En Veracruz los revolucionarios no tuvieron escrúpulos para apoderarse del dinero que se tenía apartado en la aduana. Este atentado contra los fondos del Banco fue perpetrado en otra partes, y no sólo por fuerzas rebeldes, también las fuerzas o tropas leales estaban utilizando el dinero propiedad del Banco, que se encontraba en manos de diversos depositarios. Tales despojos, costosos en sí mismos, se agravaban porque las operaciones militares se extendían a los principales puntos y cortaban las posibilidades de recibir nuevos ingresos por concepto de derechos aduanales.

---

<sup>27</sup> Las Garantías Hipotecarias se otorgaban cuando el acreditado solicitaba un nuevo crédito, y éstas se constituían por los edificios, máquinas, y demás propiedades correspondientes a la negociación. Estas garantías también podían ser bienes raíces rústicos urbanos, libres de todo gravámen o en su defecto, con gravámen de un tercio; pero en ningún momento se admitían bienes muebles, ni aún como prenda.

Como consecuencia de la desaparición de sus fondos, la Junta del Banco no sólo vio destruidas sus esperanzas de llevar a cabo la creación de diversas fábricas, sino que sufrió la pérdida de mucho del capital ya invertido. En el extranjero, la incapacidad para remitir dinero en pago de la maquinaria en construcción, indujo a los constructores a amenazar con embargar otras maquinarias que ya habían sido pagadas y que estaban a punto de embarcarse.

En México, la Junta se encontró incapacitada para atender solicitudes de préstamos de varias compañías textiles que ya habían agotado sus propios recursos o fondos y los que le había adelantado el Banco. La paralización de estas compañías antes de terminar sus fábricas significaba pérdida casi segura de los fondos ya invertidos en ellas, tanto por el Banco como por sus propios accionistas.

En estas circunstancias sólo fue cuestión de poco tiempo para que la Institución misma quedara abolida. El 23 de septiembre de 1842, el general Santa Anna expidió el Decreto de disolución.<sup>28</sup>

Este Decreto señalaba como puntos primordiales para la extinción, los siguientes:<sup>29</sup>

- a) Que los capitales que le hubieran quedado al Banco fueron destinados en alguna parte, para atender a los urgentes y precisos gastos que no podían dejar de hacerse para conservar la integridad del territorio de la nación y sostener su independencia.
- b) El Banco ya no podía llenar el objeto con que fue establecido y los pocos capitales que le quedaran se consumirían en los indispensables gastos de

---

<sup>28</sup> Potash Robert, Op. Cit. Pp 176.

<sup>29</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, México 1980, Pp. 27.

secretaría y empleados, sin provecho ni utilidad ninguna para la nación y de los que se dedican al fomento de la industria del país.

Fue así como al cabo de doce años de haberse iniciado el que podemos considerar primer esfuerzo del gobierno mexicano para fomentar la industria con fondos públicos llegó a su fin.

Como ya lo dije anteriormente, en mi opinión este Banco contribuyó directamente a fomentar la modernización de la industria, especialmente la industria textil y también considero que fue el aliento de muchos hombres de negocios para que incursionaran en el campo de esas actividades, lo cual vino a dar como resultado una verdadera evolución del país; más de la mitad del capital distribuido por el Banco de Avío fue utilizado productivamente, hasta el punto de crear empresas que antes no existían.

### **2.3. EL BANCO NACIONAL DE AMORTIZACION DE MONEDA DE COBRE.**

Para el año de 1836, la moneda de cobre había llegado a constituir un enorme y grave problema para nuestro país, ya que ésta circulaba en grandes cantidades, falsificada en su mayor parte, y con valores fluctuantes que de ninguna manera correspondían a la porción de metal que contenían.

Esto es, la moneda de cobre estaba desvalorizada y sin ley ni tipo para su cambio con las demás monedas, lo cual ocasionaba serios perjuicios en las transacciones y operaciones de pago. Ese perjuicio lo resentían de manera principal las masas pobres del país que formaban nuestra población y que recibía el pago de jornales de 25 y 30 centavos en moneda de cobre. Dado esto, era preciso amortizar esta moneda reemplazándola por otra más sólida y en forma tal que los poseedores de tal moneda pudieran ser indemnizados.

De esta manera, con el objeto de lograr estas finalidades, se expidieron el 17 de enero de 1837 las "Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, por lo tanto, se manda cesar la acuñación de esta y otras prevenciones sobre moneda que no sea de oro o plata".

Dada la gran importancia de este Banco a continuación haré referencia a aquéllos artículos que en mi opinión son los más sobresalientes:

El artículo 2o. establece la creación del Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre "cuya dirección será confiada a personas elegidas por las diversas clases de la sociedad en los términos que prevendrá el indicado reglamento".<sup>30</sup>

Por lo que respecta a este artículo considero que la Dirección del Banco estaba en manos de personas de distintas clases sociales, ya que como la clase más afectada por la desvalorización fue la clase proletaria, era necesario que sujetos pertenecientes a esta clase, así como de las demás, tuvieran participación en la reglamentación y vigilancia de la amortización de dicha moneda y con ello evitar posibles conflictos de intereses particulares para beneficios de algunos cuantos.

El artículo 3o. indica los fondos que serían adjudicados a la Institución, entre otros se encuentran: "Todos los bienes raíces de propiedad nacional que existen en todo el territorio de la República, todos los créditos del erario vencidos hasta junio de 1836, los productos de la renta del tabaco que se restablecerá al sistema de estanco, los rendimientos en todo este año de las contribuciones rural, urbana, y de patentes en los Departamentos de México (exceptuando los de la capital), Puebla, Guanajuato, Michoacán, y Jalisco)...., la nueva moneda que se acuñe para subrogar a la actual..., todo el monto de las penas pecuniarias que establecen las leyes sobre monederos

---

<sup>30</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, México 1980, Pp. 13.

falsos..., el moderado premio que se establezca para el cambio directo de la moneda actual..., lo que haya tocado al gobierno en la negociación de minas de Fresnillo, en fin, los otros arbitrios que al gobierno parezcan convenientes y no sean contribuciones ni gravámenes al público".<sup>31</sup>

El artículo 4o. señala que; "El presidente de la Junta Directiva (del Banco) la nombrará el Congreso"; mientras que el artículo 6o. autoriza al Banco "para negociar un préstamo extranjero hasta por cuatro millones de pesos fuertes sobre sus fondos, procurando en él la mayor ventaja posible".<sup>32</sup>

El "Reglamento para el establecimiento del Banco Nacional de Amortización de Monedas de Cobre" fue publicado tan solo 3 días después de la expedición de las Bases referidas, esto es, fue expedido el 17 de enero de 1837, a diferencia del Reglamento del Banco de Avío, el cual, como señalé anteriormente fue publicado durante los últimos años de vida de tal Institución.

En el Reglamento para el establecimiento del Banco de Amortización, se señala pormenorizadamente como se compondrá la Junta Directiva; por un Presidente nombrado por el Congreso Nacional, un eclesiástico condecorado, un comerciante, un labrador y un minero cuyas fortunas asciendan, separadamente, por lo menos a cien mil pesos.

La forma en que deben elegirse los miembros de la Junta Directiva del Banco se halla señalado en los artículos 2. a 11.; en tanto que, en las veinte fracciones de que consta el artículo 18.; se detallan las atribuciones de la Junta Directiva los artículos 19. a 25. reglamentan la organización de dicha junta y a partir del artículo 26., se regulan la

---

<sup>31</sup> Idem. Pp. 13

<sup>32</sup> Idem. Pp. 14

acuñación de la moneda de cobre y las sanciones de que serán objeto los falsificadores.

Cabe señalar que fueron cuantiosos los fondos asignados a esta Institución, en especial al rubro de contribuciones y a los productos del ingreso proveniente del tabaco, y que el resultado que se obtuvo con el establecimiento del Banco, fue infructuoso pues en realidad, el Banco de Amortización al que se designó como "Nacional", tuvo muy reducida importancia dentro de la vida económica y crediticia del país; tuvo además una vida muy breve, que no alcanzó los cinco años y fue un simple expediente del Gobierno para resolver determinados problemas monetarios y tratar de conseguir algunos empréstitos, todo ello "en forma no siempre limpia y buscando más bien el provecho de la Hacienda Pública que el beneficio de la Nación".<sup>33</sup>

Así pues, por la Ley expedida el 18 de febrero de 1839, se facultaba al Banco para que, con hipoteca de sus mismos fondos y de los que por esa Ley se le agregan "pueda contratar con el venerable clero secular y regular de ambos sexos del arzobispado un préstamo por quinientos mil pesos...", otra Ley de 21 de octubre del mismo año establecía que la Junta Directiva del Banco Nacional, para atender a las actuales escaseces del Erario, contratara con aprobación del Gobierno un préstamo hasta de ochocientos mil pesos con el menor gravámen posible, incluyéndose éste en la cantidad expresada". Toda esta serie de medidas, fueron las causas de ir desprestigiando al Banco de Amortización hasta que éste llegó a la ruina y entonces se hizo necesaria su liquidación. Finalmente el Presidente Santa Anna expidió el Decreto de extinción de dicho Banco el 6 de diciembre de 1941.

Al igual que el Banco de Avío, el Banco de Amortización no pudo alcanzar los objetivos para los cuales fue creado debido a las agitaciones políticas y financieras por las que atravesaba nuestro país, así como a la carencia de escrúpulos del gobierno,

---

<sup>33</sup> Lobato López Ernesto, Op. Cit. Pp. 142.

por consiguiente este último Banco sólo fue considerado como una socorrida agencia de préstamos.

#### 2.4. REGIMEN JURIDICO APLICABLE AL AÑO DE 1864

Una de las características que rigen o mejor dicho rigieron de 1821 a 1864, fue la carencia de especialización bancaria, esto significa que dejando a un lado al Banco de Avío y al Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre, a los cuales me he referido anteriormente (mismos que no pueden ser considerados como bancos en el sentido estricto de la palabra, puesto que sus objetivos se limitaban, en el caso del Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre a hacer frente a un problema monetario específico; y en el del Banco de Avío al de fomentar la incipiente industria mexicana, particularmente la industria textil), no hubo durante este período de la historia de nuestro país instituciones cuya misión específica y fundamental fuese prestar el servicio de banca y crédito.

Debido a tal situación no existía una verdadera legislación o regulación especial para los bancos, razón por la cual el tratamiento que daba la legislación a las casas que prestaban dicho servicio, era el mismo que se aplicaba a cualquier establecimiento comercial.

En opinión de Pablo Macedo "hasta 1864 el comercio de Banco no constituía entre nosotros una especialidad, sino que era ejercido por las casas ricas que se dedicaban a otros ramos o empresas que las orillaban o daban ocasión ya para hacer préstamos en numerario o ya para disponer en diversos lugares de fondos que tenían oportunidad o necesidad de mover y concentrar. Algunas de esas casas, sobre todo, de extranjeros, que se dedicaron con cierta especialidad a operaciones bancarias, pronto vieron que el dinero efectivo nunca lograba en los negocios privados el provecho que en las especulaciones con nuestros gobiernos, eternamente necesitados, y no tardaron en caer en la tentación de consagrarse a éste género de arriesgadas operaciones que causaron

la rutina de más de un especulador demasiado atrevido o que, con sus últimos fondos o por un cambio intempestivo de gobierno, perdía la influencia personal que era necesario conservar para que, en medio de la angustiosa situación en que vivía siempre el erario, se cumplieran los contratos que se celebraban con los encargados del poder público".<sup>34</sup>

Las casas prestamistas llegaron incluso a crear un antecedente remoto del billete de Banco, los llamados "vales mercantiles", emitidos por individuos o empresas que gozaban de la confianza del público. En esos documentos se hacía constar la existencia de fondos determinados en poder del comerciante emisor y llegaron a tener cierta circulación, por la necesidad de instrumentos de cambio y en virtud de la confianza que inspiran los emisores.

De entre las principales casa comerciales que se dedicaban a negocios de préstamos estaban: Manning Makingtosh; Drusina y Compañía; Antonio Alonso de Terán; Rosas Hermanos; Jacker Torre y Cía.; José Miguel Pacheco y otras muchas de segundo orden. Todas ellas facilitaban dinero al comercio, a los propietarios y a sus amigos y clientes, alguna, como la de Gregorio Mier, a intereses muy módicos; otros como la de Jecker -se dice-, "eran verdaderas cuevas de usura".<sup>35</sup>

Estas casas resultaban de cierta forma, una clase de bancos, ya que, además del capital propio disponían del de otras muchas personas, cuya actividad profesional no era el comercio, pero que teniendo fondos sobrantes y rehuendo involucrarse directamente en asuntos mercantiles, entregaban su dinero y recibían un interés anual o entraban en parte provisional en los negocios que hacía la casa.

---

<sup>34</sup> Macedo pablo, La Evolución Mercantil Comunicaciones, Obras Públicas y la Hacienda Pública, México, 1905. Pp. 141.

<sup>35</sup> Idem. Pp. 142.



El destino mercantil de estos establecimientos dependió en gran medida de la confianza que el público depositaba en ellos. De este modo, se sabe que: Las casas de Drusina y Makingtosh, desaparecieron en 1867.

Cabe señalar que debido a la carencia de especialización bancaria, la Banca se regía por códigos mercantiles. Por ello los Bancos continuaron rigiéndose por las ordenanzas de Bilbao; en dichas ordenanzas se establecía que para dedicarse al comercio eran necesario lo siguiente:

- a) Ostentarse públicamente como comerciante;
- b) Tener Concesión del Estado;
- c) Varias personas, obligadas"insolidum". Las mujeres estaban excluidas de estas actividades.

Durante el Gobierno de Santa Anna, Teodosio Lares, fue nombrado ministro propietario de la Suprema Corte de Justicia, el 12 de junio de 1853. En esta misma etapa, como ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública lleva a cabo la elaboración del Código de Comercio de 1854.<sup>36</sup> El Código Lares, nombre con el que se conoce a este ordenamiento, es el primer Código de Comercio Mexicano, contiene más de mil artículos y establece las medidas para regular y fomentar el comercio en México.

El Código de Lares, no distingue entre bancos y otros comercios, por lo que las disposiciones aplicables a unos y otros son las mismas; a continuación me referiré a algunas de ellas:

---

<sup>36</sup> Toussaint Alcaraz Florence, Teodosio Lares, los Senadores. 1987, Cámara de Senadores de la República Mexicana, Pp. 16.

"El artículo 5o. define comerciante a "los que teniendo capacidad Legal para ejercer el comercio, se han inscrito en la matricula de comerciantes y tienen por ocupación habitual y ordinaria el tráfico mercantil". El Código sustituye al Consulado de Comercio por el Tribunal Mercantil; efectivamente el artículo 14o. del ordenamiento en comento establece que: "Todo comerciante para serlo obtendrá una patente del Tribunal Mercantil respectivo, y al efecto se matriculará en la Secretaría de este mismo, haciendo una declaración por escrito, en que expresará su nombre y apellido, estado y naturaleza, su ánimo de emprender la profesión mercantil y si la ha de ejercer por mayor o menor, o bien de ambas maneras, como también la clase o ramo a que especialmente se dedique"; en tanto que el artículo 253 se indica "en las compañías anónimas para que puedan llevarse a efecto, se requiere además indispensablemente que el Tribunal de Comercio del Territorio en que haya de establecerse, examine y apruebe sus escrituras y reglamentos"

## 2.5. FUNDACION DEL BANCO DE LONDRES

En los cuarenta años posteriores a la Independencia surgieron infinidad de manifestaciones, ideas, proyectos y se adoptaron algunas medidas que demuestran la preocupación de los gobiernos comprendidos entre 1821 y 1864 por facilitar y organizar las operaciones de crédito; algunos de estos proyectos, se tradujeron en la creación de instituciones que de alguna forma realizaban estas funciones como lo eran el Banco de Avío y el Banco de Amortización de moneda de Cobre, como lo he mencionado en páginas anteriores, sin embargo, otros proyectos como por ejemplo el del Presidente Comonfort, para establecer un Banco Nacional de Crédito Público no se pudo cristalizar en la fundación concreta de instituciones de este género; lo cual considerando la precariedad de los gobiernos en aquél período de la vida nacional, es explicable.

El constante cambio de los Directores de los asuntos de Estado y la constante alteración del orden público, impidió la acción constructiva propia de una era de paz, confianza y prosperidad.

Posterior a la nacionalización de los bienes del Clero, medida, que en opinión de Pablo Macedo "acabó con la especie de banco hipotecario que el clero había constituido entre nosotros",<sup>37</sup> los operaciones de préstamos eran efectuadas por negociaciones mercantiles y por particulares, sin sujetarse a normas determinadas sino a los pactos que las partes establecían. Vale la pena señalar que los solicitantes de crédito, encontraban en el gobierno un fuerte competidor, ya que éste estaba dispuesto a pagar altos intereses ante la urgencia de fondos que padecía, y por más que hubiera peligro en estos negocios como las condiciones eran tan ventajosas para los prestamistas, a la larga obtenían utilidades muy considerables.

Posiblemente la necesidad por estructurar un sistema de Crédito fue todavía mayor que durante los primeros años de nuestra independencia, pues al quedar nacionalizados los bienes del clero y corporaciones religiosas, hubo entonces la necesidad de encontrar otros prestamistas.

Cabe señalar que la influencia notablemente extranjera que tuvo la primera regulación crediticia en nuestro país, se debe, a que en México no existían antecedentes concretos sobre la materia, dada la carencia de bancos, en sí las operaciones de crédito que realizaban algunas casas comerciales no constituían su objeto principal sino más bien actividades eventuales, nota distintiva de un banco cuyo objeto primordial es llevar a cabo operaciones de crédito.

Además, cabe reflexionar que el establecimiento de un sistema de crédito no podía depender sólo de elaboraciones técnicas legalmente formalizadas, si faltaba la materia

---

<sup>37</sup> Macedo Pablo, Op. Cit. Pp. 163

prima indispensable, es decir, los recursos. Los cuales no los tenía el gobierno, pues al contrario, vivía en miseria declarada y carecían también de ellos los particulares, porque el país no había gozado de un lapso pacífico suficiente, en el que rehabilitándose las fuentes de producción y la economía en general, pudieran lograr acumulaciones de capital para fincar la organización del crédito.

Entre tanto, la iniciativa particular del capital extranjero iba a realizar lo que las leyes no pudieron hacer: la fundación del primer banco Mexicano.

Durante el imperio de Maximiliano se derogaron las Ordenanzas de Bilbao, y se declaró vigente el Código de Comercio de España de mayo de 1854, el cual había sido desconocido por los liberales cuando Santa Anna fue derrotado. De conformidad con el artículo 253 del Código de Comercio, Guillermo Newbold obtuvo un 22 de junio de 1864, la inscripción y matrícula de una sucursal de la sociedad Inglesa denominada "London Bank of México and South América Limited", protocolizándose la escritura y estatutos el 2 de mayo de 1865.

Debido a que la casa matriz de esta institución se encontraba fuera del país, difícil es conocer su balance, montos de capital, publicaciones financieras e incluso su organización durante la primera década de su funcionamiento en México.

Para algunos autores, el Banco de Londres, México y Sudamérica emitía billetes pagaderos a la vista y de circulación voluntaria, recibía depósitos, había préstamos y atendía el servicio de giros sobre el exterior, pero no fue muy elevado el nivel de su circulación pues nunca pasó de \$1,500,000.00. En un "Manual" de fondos públicos y de Sociedades por acciones se lee: "Banco de Londres, México y Sud-América, domicilio social, 144 heradehall Street E.C. en Londres, con sucursales en México y Lima -Capital Social 500,000 libras dividido en cincuenta acciones nominativas de 10 libras cada una sobre las cuales se han exhibido 5 libras. Asamblea

General Ordinaria en Marzo, Reserva de Estatutos al 31 de Diciembre de 1881 10,000 libras".<sup>38</sup>

Al parecer, el mayor mérito del Banco de Londres, México y Sudamérica consistió en familiarizar al pueblo mexicano con el uso del billete de banco. De hecho los diversos autores que han abarcado en sus estudios el funcionamiento de este Banco, coinciden en que otro de los éxitos de este banco estribó en que éste operó con prudencia y acierto, cumpliendo puntualmente sus obligaciones, alejándose de los negocios arriesgados.

El crédito de esta Institución fue siempre en aumento y logró mayor consolidación porque habiéndose suscitado en una ocasión el pánico financiero, los reembolsos a los tenedores de billetes fueron satisfechos de inmediato y con la mayor oportunidad posible. Incluso Pablo Macedo comenta que "Esta sucursal que estuvo siempre dirigida y manejada con gran circunscripción, habilidad y cordura, fue la que nos familiarizó con el uso del billete de Banco que se introdujo poco a poco en la circulación; y aunque tuvo que hacer frente a varias crisis, determinadas, según se dijo entonces, por la malevolencia que propaló rumores alarmantes sobre la solidez del Banco, el hecho es que salió siempre airoso de ellas y que el crédito del establecimiento fue creciendo, aunque jamás se publicaron en México sus balances, ni se sabía cuales eran su existencia en numerario ni su circulación en billetes".<sup>39</sup>

## 2.6. SURGIMIENTO DE LOS PRIMEROS BANCOS MEXICANOS

Extinguido el imperio de Maximiliano, por la victoria de Juárez, en 1867, se inicia en México el período de lo que han llamado los historiadores la República

---

<sup>38</sup> Sánchez Gavito Indalecio y Macedo Pablo, La Cuestión de los Bancos, Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1985, pp. 123.

<sup>39</sup> Macedo Pablo, Op. Cit. pp. 142.

Restaurada. A lo largo de esta época de transición va desapareciendo el viejo grupo reformista y así, surge el nuevo gabinete que detentará el poder durante el Porfiriato.

La situación del Banco de Londres y México, que se había fundado el amparo de la Legislación vigente en tiempo de Maximiliano no sufrió alteraciones con el advenimiento de la República Restaurada y continuó prestando sus servicios normalmente.

No se puede dudar que hasta el año de 1867, México no pasó de ser una nación económica y jurídicamente desarticulada como que apenas entonces comenzó a alcanzar el reposo necesario para recapitular su amarga experiencia e idear el modo mejor de acometer a fondo su progreso material. En ese tiempo México deja para siempre de ser una colonia, con bases jurídicas, sociales, y económicas coloniales, y al mismo tiempo, crea las bases para convertirse en una nación moderna.

Cabe señalar que durante el Porfiriato que duró treinta y cinco años se alcanzó una centralización u homogeneización como jamás se había podido lograr antes.

Al iniciarse el Porfiriato nos encontramos que la situación predominante era la existencia de una serie interminable de pequeñas unidades económicas, autárquicas, que producían para su consumo inmediato cuanto necesitaban, y que solo buscaban en el mercado exterior aquellos elementos que, siéndoles imposible producir, eran sin embargo imprescindibles, como por ejemplo, ciertas herramientas o maquinaria, y cuando esto ocurría, nada extraño tenía que la adquisición no representara una compra sino más bien un trueque, o sea el cambio directo de una mercancía por otra sin el uso intermedio de la moneda. Esta circunstancia fue determinante en el desarrollo del crédito y el poco éxito que tuvieron las Instituciones antes de 1867.

Con el tiempo surgieron instrumentos más refinados que asimismo ayudaron y contribuyeron a la creación de un mercado de proporciones nacionales. Una

organización hacendaria y una política tributaria que facilitaban el desarrollo económico y comercial general del país o que removían de manera literal las más estorbosas barreras al cambio mercantil libre, como ocurrió con la supresión de las alcabalas.

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

Dicho mercado mundial se encontraba controlado por las principales potencias europeas, las cuales, una vez superada la depresión mundial que se pasaba en 1870 habfan adoptado una forma diferente de expansión. La experiencia que dejó la crisis de los setenta a las potencias europeas fue a grandes rasgos, que los flujos de capital que salieron de sus economías tendrían que ayudar a la revitalización de la industria europea que seguía relativamente estancada.<sup>40</sup>

Por lo tanto la transferencia de capitales hacia países de América Latina fue fiel reflejo y consecuencia de las contradicciones internas de un desarrollo capitalista, las generadas por grandes excedentes de capital que buscaban nuevos campos de expansión.

La integración de la economía mexicana al mercado mundial significó un conjunto de cambios profundos que cristalizaron en el desarrollo de la economía de exportación. Durante el Porfiriato el monto de las exportaciones aumentó en más de 6 veces, mientras que las importaciones lo hicieron en cerca de 3 veces y media. Dentro de

---

<sup>40</sup> Quijano José Manuel, Sánchez Hilda Et, La Banca: Pasado y Presente. (Problemas Financieros Mexicanos), Centro de Investigación y Docencia Económicas, México Pp. 17.

las exportaciones mexicanas se destacaron las tradicionales; metales como plata, cobre y plomo; y de otros tipos como el henequén, el café, el ganado y el garbanzo.

En otro giro, las autoridades hacendarias Porfiristas comenzaban a acelerar la reconstrucción de la deuda externa. En primer lugar, fue necesario hacer el pago de la antigua deuda externa de México, la que incluía las llamadas "Deuda Londres"<sup>41</sup> y "Deuda Maximiliano", esta última presentaba dificultades ya que según Limantur <sup>42</sup>"Para abrir los mercados de París, los Banqueros, (se refiere a los banqueros norteamericanos), que tuvieron que entenderse con los tenedores de los títulos llamados los "azulitos", emitidos por el gobierno de Maximiliano, que con sobrada justicia rechazaron siempre todos los gobiernos posteriores; pero sucedió que la oposición de los expresados tenedores nos habían puesto en la imposibilidad de obtener dinero en Francia, y dificultad que se levantó con la compra de dichos títulos por los banqueros".

En esta circunstancias, los capitales en giro, comerciales e industriales algunos de ellos hechos por mexicanos y otro por extranjeros residentes en el país, principalmente franceses y españoles, reclamaban servicios bancarios para el manejo de sus caudales y el fomento de sus giros. Hasta cierto punto, habían generado recursos en los que podía apoyarse el funcionamiento de un mecanismo de crédito institucional. Algunos empresarios residentes en México, trataban de interesar a los inversionistas de sus países de procedencia para iniciar esa nueva actividad. Los europeos buscaban precisamente en esa época nuevas colocaciones en ultramar para sus recursos excedentes.

Fue así como entre los años 1881 y 1884, se comenzó a formar una política que llevó al gobierno a apoyar a los capitalistas locales y a los inversionistas extranjeros

---

<sup>41</sup> Quijano José Manuel, Op. Cit. Pp. 28

<sup>42</sup> Idem Pp. 29.



interesados, otorgándoles concesiones y estímulos especiales para que establecieran un gran Banco privado de Emisión, Depósito y descuento, capaz de servir al mismo tiempo como instrumento de la política hacendaria del Estado. Después de prolongadas negociaciones realizadas en México y en París, se fundo finalmente el Banco Nacional Mexicano.

### 2.6.1. BANCO NACIONAL MEXICANO

En 1881, el Consejo de Administración del Banco Franco Egipcio, domiciliado en París, comisionó al Señor Eduardo Noetzlin, para que obtuviera del gobierno del General Manuel González una concesión con objeto de crear en México un Banco Nacional. El momento para la fundación del Banco Nacional "se eligió con tino singular", según opinión de Pablo Macedo <sup>43</sup>, pues este hecho coincide con la recuperación económica del país que demandaba considerables recursos.

El 16 de agosto de 1881, el Señor Noetzlin, en representación del Banco Franco-Egipcio, celebró contrato de concesión con el gobierno mexicano representado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Señor Francisco de Landero y Coss, para fundar un "Banco Nacional Mexicano". Dicha concesión fue aprobada por el Congreso de la Unión, por el Decreto promulgado por el Presidente Manuel González el 16 de noviembre de 1881.

Las estipulaciones más importantes de la concesión celebrada entre el Gobierno Federal y el Banco Nacional Mexicano revelan algunas características de la política económica y la orientación jurídica que se desarrollarían más claramente durante la siguiente administración del General Porfirio Díaz, características que conformaron un marco de apertura y liberalidad enfocado, principalmente hacia la inversión extranjera europea.

---

<sup>43</sup> Macedo pablo Op. Cit. Pp. 144.

Es importante señalar que dicha concesión, nos dio el comienzo de la intervención del Gobierno para regular los bancos, y creó circunstancias de "jure" y de "facto" que tuvieron una influencia decisiva en la estructuración del primer sistema bancario mexicano.

### 2.6.2. EL BANCO MERCANTIL

Este banco surge en oposición al Banco Nacional Mexicano, y sus capital estaba casi íntegramente suscrito por Españoles; sus estatutos fueron publicados en el año de 1881 e inmediatamente empezó a funcionar como banco libre.

"La competencia entre estos dos bancos provocó una difícil situación para el Banco Nacional Mexicano, que fue salvado gracias a la actuación del Banco Mercantil que admitió los billetes de aquél y éste fue el primer paso dado para la fusión. Los hombres pensadores de ambos establecimientos comprendieron que era imposible el ejercicio de los dos, bajo la base de competencias y hostilidad y que uno tenía lo que al otro le faltaba y los dos se complementaban."<sup>4</sup>

Lo anterior se dice en virtud de que, el Banco Nacional tenía la facultad legítima de su emisión, garantizada por una Ley, y el Banco Mercantil la representación del capital mexicano y del comercio de la República.

Estas razones ayudaron a ambos bancos a fusionarse totalmente, y el convenio fue aprobado por la ley de 31 de mayo de 1884, surgiendo desde entonces el Banco Nacional de México, que continúa funcionando en la actualidad.

---

<sup>4</sup> Mario Bauche Garciadiego, Op. Cit. Pp. 21.

### 2.6.3. EL NACIONAL MONTE DE PIEDAD

Por resolución de la Junta Directiva de esta institución, el 6 de septiembre de 1879, se aprobó la sugerencia del Gobernador del Distrito Federal, en el sentido de que el Monte de Piedad, a fin de resolver el problema de circulación de dinero, expidiera, como comprobantes de los depósitos confidenciales que recibía, certificados impresos, reembolsables a la vista y al portador, o sea verdaderos billetes de banco que podía emitir hasta por el importe total de sus fondos. Este acuerdo fue sancionado por el Presidente de la República el 11 de septiembre de 1879, disponiéndose la expedición de un reglamento que sirvió de base para que el 16 de noviembre de 1881 se otorgaran al Monte de Piedad facultades para funcionar como banco de circulación y descuento.

Combinaciones de préstamos hipotecarios poco afortunados, compra de bienes raíces y trabajos de reedificación en el inmueble que ocupaba su oficina central, debilitaron las reservas en metálico que la institución había destinado para el reembolso de sus billetes.<sup>45</sup>

Estas circunstancias propiciaron que en abril de 1884, el Monte de Piedad sufriera una gran crisis, no pudiendo reembolsar su papel y viéndose obligado a suspender sus pagos con grave perjuicio de miles de personas de escasos recursos, quienes eran en su mayoría, tenedores de los billetes de la institución. Más tarde el 29 de octubre de 1889, la facultad de emisión que tenía el Monte, fue cedida al Señor Alejandro Gessler, para efectos de establecer un banco de emisión, depósito, y descuento, con un capital de 25 millones de pesos, llevando dicho establecimiento el nombre de Banco de Fomento. Sin embargo no habiendo cumplido el concesionario con las estipulaciones del contrato, incurrió en la multa de \$200,000 mil pesos, cantidad que

---

<sup>45</sup> Pablo Macedo Op. Cit. Pp. 148.

ya se encontraba en depósito la cual se aplicó al Monte de Piedad, dejando sin efectos la facultad que le fue concedida.

## CAPITULO III

## 3.1. EL CODIGO DE COMERCIO DE 1884

En el Código de Comercio de 1884, en el título XIII se dedica a hablar de las Instituciones de crédito y la razón de ello estriba que el gobierno intentaba mediante este ordenamiento lograr una sistematización de los bancos y controlar de cierta manera a las Instituciones de crédito. Así, tanto por la forma de extender las concesiones, como por la diversidad de autoridades que las otorgaban y por los derechos y obligaciones absurdos que en cada una de ellas se prescribían, la estructura bancaria en 1883, si puede hablarse de estructura, se encontraba carente de toda orientación y de un criterio bien definido. Tal estado de cosas había de sufrir aún más serias complicaciones provocadas por los acontecimientos de 1884.

Me refiero en concreto a este año, en virtud de que la conclusión de los trabajos ferroviarios habían suspendido transitoriamente la afluencia de inversiones en nuestro país. Por otro lado, el derrumbe de la Bolsa Neoyorkina<sup>46</sup> y la crisis bancaria de Francia ocurridos en el mismo año, provocaron ciertos reflujos de capitales. De esta forma, se empezó a experimentar escasez de medios circulantes, se debilitó el comercio, quebraron algunas empresas y se interrumpió el descuento bancario.

---

<sup>46</sup> Lobato López Ernesto, Op. Cit. Pp. 167.

Aunado a esto un suceso que causó una mayor crisis fue el mal estado en que se encontraban las finanzas de la Hacienda Pública, debido a un déficit de ejercicios anteriores por más de 23 millones y con la mayor parte de sus rentas gravadas o hipotecadas.

Resultado de tal situación fue que el Gobierno, urgido de auxilio financiero que únicamente podría proporcionarle una institución crediticia de mayor solvencia que cualquiera de las entonces existentes, presionó para que se diera la fusión de los dos Bancos más importantes del país, el Nacional y el Mercantil.

Fue así como se dio en nuestro país, lo que sería la primera fusión en la historia bancaria.

El Banco Nacional quedaba obligado a abrirle a la Tesorería General de la Federación una cuenta corriente cuyo movimiento anual podía ascender a 8 millones de pesos, con interés anual del 6%. El Gobierno podía cubrir sus saldos al 19 de enero y el 10 de julio de cada año, con valores equivalentes y consignar en garantía, expidiendo certificados, una parte de los derechos que se causaron en las aduanas marítimas y fronterizas. El nuevo banco obtenía las siguientes ventajas:

- a) El gobierno se comprometía a no autorizar la creación de nuevos bancos de emisión en la República y a obligar a los ya establecidos a sujetarse a una concesión federal,
  
- b) En él podrían depositarse los valores o dinero ordenados por la Ley o por mandato judicial.
  
- c) El banco quedaba encargado por el Gobierno del manejo de los fondos para el servicio de la deuda pública interior y exterior y en general, de todos los pagos que deseara el Gobierno en el extranjero;
  
- d) Por último, las oficinas federales no podían recibir en pago de impuestos o rentas de la Federación billetes de ningún establecimiento de crédito creado por crear, distinto del Banco Nacional ni papel moneda de ninguna clase.

El contrato, con un plazo de 50 años, declaraba exentos del pago de cualquier impuesto existente o por crear (excepto el predial y el del timbre), tanto Federal como Local, al capital del Banco y a sus acciones, billetes y dividendos, independientemente del monto que alcanzaran.

De esta manera, el sistema bancario Mexicano poco a poco va teniendo mayor auge, y sobre todo cada vez más se va reglamentando jurídicamente, ejemplo de ello lo es el Código de Comercio de 1884, en el cual se contemplaba un apartado relativo a la banca; dichas disposiciones entraron en vigor a partir del 20 de julio de 1884.

El Código de Comercio de 1884, en su parte relativa a las Instituciones de crédito, comprendió la primera regulación específica que se expidió en México en materia de bancos, y como en muchas otras ocasiones el hecho precedió al derecho, ya que antes de la expedición de este ordenamiento ya existían bancos en nuestro país como ya lo he señalado.

Estas disposiciones bancarias, principalmente se ocupan de señalar las condiciones en que debería sujetarse el funcionamiento de las instituciones ya establecidas o por establecer en el país. A continuación me permito hacer una pequeña síntesis de dichas disposiciones.

"Para el establecimiento de Bancos de emisión, circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícola, de minería, o con cualquier otro objeto de comercio en la República Mexicana, se requiere obtener previamente autorización de la Secretaría de



Hacienda y Crédito Público, un capital de por lo menos quinientos mil pesos, de los cuales deberá quedar enteramente pagada la mitad antes de empezar las operaciones y el resto dentro de un año. Las Sociedades que formen los bancos han de ser anónimas de responsabilidad limitada, compuestas por lo menos por cinco socios fundadores, y las acciones no pueden ser emitidas al portador, sin que esté íntegramente pagado su valor nominal<sup>47</sup>

"Los bancos no podrán adquirir ni poseer bienes raíces con excepción de los necesarios para establecer sus oficinas y dependencias y de los que tuvieren que recibir en pago o adjudicarse en remate, porque no puedan cubrirse sus créditos de otra manera. Sin embargo, respecto de estos últimos, los bancos tendrán la obligación de enajenarlos dentro de dos años si dichos bancos no fueren hipotecarios y dentro de 5 si lo fueren. Si los bancos no verificaren la venta dentro de los dos o cinco años, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los mandará sacar a remate por el corredor adscrito al banco"<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Artículos 954, 955, 957 y 958 del Código de Comercio de 1884, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, México 1980, Op. Cit. Pp. 31 y 32.

<sup>48</sup> Artículo 960 del Código de Comercio de 1884, Idem.

"Antes de poner en circulación sus billetes, el banco los remitirá a la Secretaría de Hacienda, la cual les mandará poner el sello o estampa, que para cada banco determine, siempre que concurren los requisitos siguientes:

- I. Que la suma no exceda de la suma autorizada.
- II. Que los billetes expresen con claridad el lugar del pago y la obligación del banco de reembolsarlos a la vista al portador y en efectivo.

Una vez sellados los billetes por la Secretaría de Hacienda serán remitidos a la oficina del timbre para el pago de este impuesto con sujeción a las leyes relativas"<sup>99</sup>.

Cabe señalar que este Código tenía disposiciones expresas para las sociedades fuera de la República Mexicana, al efecto el artículo 978 disponía que "Ninguna sociedad de banco o particular establecido en el extranjero, podría tener en la República agencias o sucursales autorizadas para cambiar los billetes que emita cualquiera que sea la forma de estos"<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> Artículo 967, del Código de Comercio de 1884, Idem.

<sup>100</sup> Dentro de este mismo artículo se prevé sanción por infracción del mismo, la cual consistía en imponer al agente una multa del 10% de los billetes que se comprobará haber cambiado.

Por otro lado, en lo tocante a las sociedades que se formaran en el extranjero, para la fundación de Bancos, existía disposición expresa en el artículo 980, mismo que decía: "Las sociedades que se formen en el extranjero para emprender la fundación de Bancos de cualquier especie en la República, deberán organizarse en ella, con total arreglo a lo prevenido en este Código; y tanto ellos mismos como sus accionistas tendrán el carácter de Mexicanos, sin poder invocar nunca derechos de extranjería en lo que se relacione con los asuntos u operaciones del Banco, que siempre se decidirán y resolverán con entera sujeción a la leyes mexicanas".<sup>51</sup>

### 3.2. CODIGO DE COMERCIO DE 1889.

El cuatro de junio de 1887 se expidió un Decreto que autorizaba al Ejecutivo para reformar total o parcialmente el Código de Comercio de 1884. Un año más tarde, el 1o. junio de 1888, otro Decreto facultaba al Ejecutivo para contratar el establecimiento de instituciones de crédito que fueran convenientes para fomentar el comercio, la agricultura y la minería.

---

<sup>51</sup> Artículo 980, del Código de Comercio de 1884.

Fue así como el 15 de septiembre de 1889, se expidió el Código de Comercio en el cual se encontraba el título XIV denominado "De las Instituciones de Crédito", en el artículo 640 señalaba que las Instituciones de Crédito se registrarían por una ley especial y que mientras ésta se expidiera, ninguna, de dichas Instituciones podía, establecerse en la República sin la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado en cada caso, por el Congreso de la Unión".<sup>32</sup>

En los artículos transitorios se indica que este Código comenzaría a regir el día 1o. de enero de 1890 y que la sustanciación de los negocios pendientes se sujetarían a este Código en el estado en que se encontraran, pero para el caso de que términos que se dieran nuevamente para algún acto judicial fuesen menores que los que estuvieren ya concedidos se observarían lo dispuesto en la legislación anterior.

La verdad es que éste Código de 1889 no agregaba nada nuevo en materia de Legislación Bancaria, sino que sólo se limitaba a dar una pauta de espera hasta que no se expidiera una ley especializada para las Instituciones de Crédito.

---

<sup>32</sup> Legislación Bancaria, Op. Cit. Pp. 43

El régimen que se estableció en el Código de 1889, consistía básicamente, en volver al sistema prevaleciente antes de la promulgación del Código de 1884, esto es, el otorgamiento de una concesión -contrato, por parte del gobierno federal, aprobada mediante una Ley del Congreso de la Unión, lo que daba como resultado una figura muy distinta de la concesión tal y como la conocemos en la actualidad.

### **3.3. LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO.**

Entre los años de 1894 y 1911 se dieron cambios importantes los más prósperos para nuestro país. Las comunicaciones y los trasportes se multiplican, México se transforma en una Nación moderna y progresista. Por lo que toca a las finanzas se logra en 1884 el equilibrio presupuestario, se consideró crear una reserva de 10 millones para hacer frente a un posible déficit.

Por otro lado los progresos en la minería, la agricultura, la industria del comercio interior y exterior, se encontraban fuera de todo alcance de regulación oficial por parte del gobierno, por ello la doctrina liberal opinaba que el gobierno debía crear un clima favorable para lograr un clima más libre y provechoso en el ámbito de la

economía nacional, ( y para lograrlo), es así como en el arreglo de las finanzas públicas, la inteligencia tenía que venir sobre todo del gobierno.

Por ende, Don José Yves Limantour señala que "En las circunstancias excepcionalmente difíciles y peligrosas por las que atravesó la Hacienda Pública Federal, durante los años de 1893-94 el objeto principal de los esfuerzos del departamento a su cargo no podía ser otro que el de procurar, amortiguar en cuanto fuera posible, las funestas consecuencias de que el país en general y especialmente para el fisco, tenía que acarrear las crisis económicas que sufrió entonces la República".

La tarea consistió por un lado, en subvenir a las necesidades del presupuesto estimulando ramos del ingreso; y por otra parte, en disminuir los gastos de administración, suprimiendo los que no fueran del todo indispensable, y aplazando aquéllos que no eran de carácter apremiante. Por suerte no se hicieron esperar los frutos de esa política y en el año fiscal de 1894-95, se obtuvo la sólida y completa nivelación de los presupuestos federales.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Legislación Bancaria, Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, Op. Cit, Pp. 51 y 52.

Al ser alcanzados los tres objetivos de la política hacendaria del gobierno; deuda pública; estabilización del presupuesto y reforma fiscal consistente en la supresión de las alcabalas, el ministro de Hacienda Limantour, pudo presentar al Congreso de la Unión, el 20 de abril de 1896 una iniciativa de la ley solicitando autorización para que el ejecutivo pudiera expedir una Ley General de Instituciones de Crédito.

Se decía esencialmente en esta iniciativa que "para impedir la colisión de los elementos antagónicos (Banco Nacional y a los otros bancos locales que de acuerdo a la concesión del Nacional no podían emitir billetes), así como el perjuicio que de ella resultaría para el crédito de los billetes, el Ejecutivo procedió al estudio de las bases de una Ley a la que deban sujetarse las operaciones de los Bancos de Emisión y entrar en negociaciones con el Banco Nacional".<sup>34</sup>

El Código de Comercio de 1884, contenía sobre materia bancaria una serie de disposiciones que en su mayoría estaban destinadas a permanecer como letra muerta, principalmente en lo relativo a bancos de emisión, porque los artículos transitorios de este Código, de acuerdo con el artículo 80. de la concesión expedida días después en favor del Banco Nacional de México constituían un régimen bajo el cual era imposible

---

<sup>34</sup> Idem.

la creación de nuevos bancos y hasta la subsistencia de los Bancos que ya funcionaban.

Para Limantour, la concesión del Banco Nacional no era propia, ni legalmente un privilegio y mucho menos un monopolio, ya que este último no lo concebía sin la relación tan estrecha entre la institución bancaria que explota la concesión y el gobierno que la otorga.

Pero haciendo a un lado estas consideraciones, que son más bien de un orden especulativo, y examinando el asunto desde el punto de vista del desarrollo de los elementos de la riqueza pública, ¿es de creerse que concentrando en un sólo banco la facultad de emitir billetes para toda la República, se habría acertado con el sistema más fecundo en buenos resultados? los ejemplos de monopolio que pudieran citarse en apoyo de la respuesta afirmativa, son peculiares de naciones de reducida extensión territorial, que disfrutan de climas y recursos naturales poco variados y cuya población, en lo general densa, presenta mucha homogeneidad; o bien de países de tendencia fielmente centralizadoras, los más sujetos a gobiernos absolutistas, sistema dentro del cual encaja la unión de ambos poderes supremos: el civil y el que regula el crédito y en opinión del Ministro de Hacienda, "En la República Mexicana, su gran



extensión territorial junto con el corto número de habitantes, los escasos medios de comunicación y la suma variedad de producciones, han creado por cada localidad intereses en cierto modo regionales, cuyo desarrollo no puede estar encomendado, en cuanto dependa del uso del crédito, a una sola institución bancaria que por más sucursales y dependencias que esta busca, jamás podrá satisfacer las necesidades ni remediar los males de cada punto del territorio Nacional<sup>55</sup>

Además según Limantour, las sucursales de un banco central eran insuficientes para ejercer de una manera satisfactoria la influencia benéfica de los establecimientos de ese género, asimismo las reglas generales y permanentes a que debe sujetarse la administración de un banco central carecen de flexibilidad necesaria para irse amoldando a las innumeradas emergencias de intereses tan variados como los de cada localidad de la República.<sup>56</sup>

El Ministro de Hacienda consideraba que los bancos debían estar sujetos a concesión, pues "la falta de experiencia en el uso del crédito; la desconfianza que prevalece sobre los billetes de banco, y el espíritu muy marcado de imitación que provocaría una

---

<sup>55</sup> Legislación Bancaria, Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito, de 1897, Op. Cit. Pp. 53.

<sup>56</sup> Idem.

multiplicidad de bancos, sin proporción alguna con las necesidades del país, fueron algunas de las razones para no implantar la "absoluta libertad bancaria en la ley de 1897".

Señala Limantour en la Exposición de Motivos de esta ley, que una vez resuelto el problema "en sentido contrario al monopolio" de emisión, el siguiente paso era el de abrir negociaciones "largas y laboriosas" con el Banco Nacional para modificar su concesión.<sup>57</sup>

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

En base a estos Convenios, el Banco Nacional hizo lo siguiente:

- a) Expresó su anuencia para desprenderse de los derechos que tocante a la creación de otros bancos le aseguraba su concesión, manifestando su entera

---

<sup>57</sup> Idem.

conformidad con los principios de la Ley del 3 de junio de 1896, que autoriza el establecimiento de bancos de emisión en los Estados y Territorios de la República.

- b) Consintió en que el máximo del saldo a cargo del Gobierno en la cuenta corriente que estaba obligado a cubrir a la Tesorería General de la Federación, sea en lo sucesivo de cuatro millones de pesos, en lugar de dos millones que era el límite fijado por los contratos anteriores.

Con los mismos convenios el gobierno consiguió que el Banco reconociera la legalidad del sistema que deseaba implantar, quedando por lo mismo, libre de obstáculos el establecimiento de nuevos bancos y expedita la marcha de los que ya estaban funcionando.

Fue así como el 3 de junio de 1896 se promulgó un Decreto que autorizaba al Ejecutivo para expedir una Ley General sobre Instituciones de Crédito y ese mismo día el entonces Ministro de Hacienda Limantour, encomendó el estudio del proyecto relativo a una Comisión compuesta de banqueros y prestigiados abogados.

Los trabajos de la Comisión fueron el sustento principal de la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de marzo de 1897.

Esta Ley de 1897, tiene particular importancia para el presente estudio dado que constituye el primer cuerpo jurídico especializado en materia bancaria, señalando el punto donde se inicia la consolidación del primer sistema bancario en nuestro país.

Dada la gran importancia y trascendencia de la Ley de 1897, a continuación me permitiré comentar algunos puntos sobresalientes de este ordenamiento jurídico.

En dicha ley, se señalaba que sólo podían establecerse instituciones de crédito mediante concesión del Ejecutivo Federal. No se daban dichas concesiones sin previo depósito, en bonos de la Deuda Pública del 20% de la suma efectiva que había de existir en caja al dar principio las operaciones del Banco.

La Ley de referencia integra el sistema Bancario conforme al principio de Banca especializada, es decir, a diferencia del sistema de banca múltiple en que una Institución presta todos los servicios, en la banca especializada existen varios tipos de

Instituciones de Crédito que se distinguen entre sí en cuanto a que sus operaciones activas y pasivas, por lo general, quedan circunscritas a otro mercado financiero; buscando establecer una correlación de plazo entre dichas operaciones financieras. El sistema de Banca especializada de la primera Ley Bancaria Mexicana tiene una marcada influencia del régimen bancario inglés.

De acuerdo a lo anterior, podemos decir que el citado ordenamiento jurídico clasifica a las Instituciones de Crédito en:

- a) Bancos Emisores.
- b) Bancos Hipotecarios.
- c) Bancos Refaccionarios.

Cabe señalar que ninguna institución quedaba autorizada para emitir más títulos de crédito que aquellos que correspondieran a su carácter exclusivo de banco emisor; hipotecario o refaccionario, excluyéndose las facultades de cada una de esas categorías con relación a las otras.

Esta Ley de 19 de marzo de 1897, no definía las Instituciones de Crédito en General, ni designaba cuáles eran aquellas que debían sujetarse al requisito previo de concesión otorgada por el Poder Público, sino que se concretaba a declarar que para los efectos de dicha Ley sólo se consideraban Instituciones de Crédito los bancos de emisión, los bancos hipotecarios y los bancos refaccionarios.

En el primer capítulo de esta ley se incluyen las prevenciones que eran necesario cumplir para gestionar el otorgamiento de la concesión para constituir las sociedades anónimas, a cuyo favor debiera traspasarse ésta y se insertaron, después de las disposiciones peculiares a cada clase de Bancos, las prevenciones comunes a todos ellos y que se refieren más a su manera de funcionar y otras a las exenciones y franquicias inherentes a las concesiones.

Los Bancos de Emisión "Podían emitir billetes de 5, 10, 20, 50, 100, 500 o 1,000; dichos billetes deberían expresar en castellano, la obligación del Banco de pagar en efectivo, a la par, a la vista y al portador, el valor nominal del Billete. Asimismo constarían la fecha de la emisión, la serie y el número a que pertenezca el billete y

las firmas del Interventor del Gobierno, de uno de los directores del banco y del gerente o cajero del mismo"<sup>38</sup>

Las razones que tuvo el Legislador para regular la emisión de billetes en un régimen de liberalismo económico tan acentuado, se dejan entrever a través del Ministro de Hacienda, en la exposición de motivos.

La facultad de emitir títulos de crédito que sean reembolsables a la par, a la vista, y al portador, constituye la palanca más poderosa de que se haya hecho uso en el presente siglo para movilizar los capitales y ponerlos en manos de quienes más ventajosamente puedan utilizarlos, pero al mismo tiempo, el instrumento más delicado de que disponen las instituciones de crédito para multiplicar su operación y exige, por lo mismo, un conjunto de garantías eficaces que aseguren el inmediato y puntual reembolso de los billetes a quienes los hubieren recibido confiando en la honestidad y solvencia del Banco.

---

<sup>38</sup> Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, México 1980, Op. Cit. Pp. 88.

Como consecuencia de lo anterior, se buscó preservar a los bancos contra toda influencia política.

La misión capital de los Bancos consistía en servir de intermediarios entre las personas o negociaciones que tenían capitales disponibles y las que necesitaban fondos para aplicarlos a producción. De esta manera podría concebirse un banco sin capital propio y si la ley exigía que tuvieran alguno, y relacionaba su monto con el de la emisión, es sólo para mayor seguridad del público, pero esto no quita la mayor parte del movimiento provocado por las operaciones de bancos se debiera a los capitales extraños que acudían al establecimiento en pos, algunos de cierta retribución y los demás en busca de seguridad.

Cabe mencionar que los sectores agrícola, industrial y minero no quedaron abandonados, ya que para ello, se crearon los bancos refaccionarios, con los cuales se buscaba dar respuesta a un problema específico; y ejemplo de ello se daba cuando un hacendado necesitaba fondos para aplicarlos a pago de jornales o bien para la compra de materia prima, se colocaba, según se explica en la exposición de motivos de la Ley de 1897 en el siguiente dilema: "o el hacendado los solicita de los bancos de emisión otorgando una garantía colateral o dando una firma de responsabilidad,



y en ese caso se expone a que al vencimiento del plazo, que forzosamente tiene que ser corto, no se le renueva la obligación y esté todavía en la imposibilidad de realizar los frutos de su finca para cubrir aquella; o bien tiene que acudir a un banco hipotecario y gravar su finca por tiempo largo y por cantidad elevada; mayor a la que necesita, porque una y otra cosa son generalmente condiciones impuestas en los préstamos hipotecarios; y entonces disponiendo de mayor dinero, gasta más de lo que se proponía, y la propiedad tendrá mayor gravamen que más tarde dificultaría la obtención de nuevos préstamos, a caso cuando el dueño los necesite con mayor urgencia".<sup>59</sup>

Debido a lo anterior, la creación de los bancos refaccionarios como alternativa para solucionar el problema mencionado, tampoco funcionó y ello pese a la gama tan grande de operaciones que éstas instituciones practicaban.

Por otro lado, en lo tocante a los bancos hipotecarios, éstos podían hacer dos clases de préstamos con hipoteca por supuesto: a corto plazo y a largo plazo. Los primeros eran reembolsables a un término no mayor de diez años, con un interés simple y

---

<sup>59</sup> Legislación Bancaria, Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, Op, Cit. Pp.72.

pagaderos en época determinada, los segundos eran reembolsables a término mayor de diez años con interés compuesto y pagaderos en anualidades cuyo vencimiento total no pasaría de cuarenta años. Los préstamos hipotecarios nunca excederían la mitad del valor de los bienes dados en garantía, ni las anualidades de las operaciones a largo plazo serían mayores del producto del capital que representarían la finca. El conjunto de las cantidades prestadas con hipoteca no rebasarían en ningún caso de veinte veces el importe del capital efectivamente pagado al Banco prestamista, ni los préstamos a una misma persona de la quinta parte de dicho capital.

En cuanto a la emisión de bonos hipotecarios, el valor nominal de los mismos no debería sobrepasar el importe de los préstamos con hipoteca.<sup>60</sup>

La parte final de la Ley en cuestión, se encontraban aquellas disposiciones que eran aplicables a todos los bancos, una vez constituidos, los cuales, se dividieron en dos capítulos uno; que trata de las que son comunes a todos los bancos y, el otro, de las franquicias e impuestos que regían sobre la materia.

---

<sup>60</sup> Ob. Cit. Ley General de Instituciones de Crédito, artículos 39,40, 41 y 42.

De esta manera puedo decir que la Ley en comento presenta a mi parecer cuatro características principales:

- a) Consagra el régimen de pluralidad de bancos emisores.
- b) Integra el sistema conforme al principio de especialización bancaria.
- c) De acuerdo con el principio anterior, prevé los tres tipos de instituciones de crédito ya mencionados, esto es bancos de emisión, bancos hipotecarios y bancos refaccionarios.
- d) Dentro del liberalismo existente, considera que el estado no debe tener facultades de regulación mayores en materia de operaciones bancarias.<sup>41</sup>

No obstante de haberse creado un sistema bancario, digamos más o menos estable, surge en nuestro país uno de los acontecimientos más sobresalientes de la historia; La Revolución Mexicana; surgiendo con ello el Régimen Porfirista, mismo que debió

---

<sup>41</sup> El propio Limantour, señala en la Exposición de motivos de la Ley, que espera haber encontrado una solución que establezca un " sistema LIBERAL, uniforme y adecuado a las ideas y necesidades del país", Exposición de Motivos, Ibidem.

enfrentarse a una gran desproporción entre los diferentes tipos de instituciones de crédito, ya que en este régimen casi todos los bancos eran comerciales.

De treinta y tres bancos que existían en México en 1908, sólo dos eran hipotecarios y cuatro refaccionarios.

La clientela de los bancos la formaban latifundistas e individuos pertenecientes a las altas clases sociales del régimen Porfirista. Privaba la solvencia civil sobre la solvencia bancaria. Como dice Francisco Bulnes "se buscaba no una clientela capaz de pagar sus deudas, sino capaz de pagar altos créditos (12% anual) por deudas que jamás se pagarían; pero que permitían a los bancos dar dividendos a los accionistas hasta el 30% anual, como llegó a hacerlo el Banco de Londres y México".<sup>62</sup>

En mi opinión, el obstáculo más grande que arrastró el sistema bancario porfirista fue fundamentalmente de tipo social y político, esto, debido a que muchos funcionarios porfiristas eran consejeros y dueños de acciones en las principales instituciones de crédito, por tal motivo considero que la única crítica que podría hacer en contra del

---

<sup>62</sup> Bulnes Francisco, Los Grandes problemas de México, Talleres Litográficos, "El diario", México, 1912. Pp. 257.

sistema bancario porfirista, no es de orden jurídico sino más bien sociológico, pero este tema se saldría de los objetivos del presente trabajo.

Desde mayo de 1911, cuando el General Porfirio Díaz abandona el territorio nacional y hasta febrero de 1913 cuando la caída del Gobierno legítimo del Presidente Francisco I. Madero, en virtud de la usurpación del poder por Victoriano Huerta; el sistema Bancario Mexicano se mantuvo en condiciones similares a las de los años precedentes.

### **3.4. EL REGIMEN CONSTITUCIONAL DE 1917.**

El 20 de agosto de 1914, a la llegada de Venustiano Carranza a la capital, los bancos se encontraban cerrados. El Economista Mexicano, en una de sus publicaciones aclaraba que "atendiendo a la paralización de los negocios, suprimimos temporalmente desde este número las revistas financieras... ,como habrán observado nuestros lectores, estas revistas, en las últimas semanas, han venido repitiendo la frase de que el mercado no registra movimiento alguno, lo que es bien concebible en las condiciones especiales en que nos encontramos"<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Lobato López Ernesto, Op. Cit. Pp. 264.

Se puede decir que fue muy intensa la labor legislativa de Carranza, en materia bancaria. Se tiene noticia de todas las iniciativas, decretos y declaraciones emitidas por el Primer Jefe Constitucionalista, destacando entre todas ellas, la declaración que hizo el 24 de septiembre de 1913, en el sentido de que la emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la Nación, afirmando que al triunfo de la Revolución Mexicana se establecería el Banco Unico de Emisión.

La administración "constitucionalista", deja vigente (mediante decreto de 12 de septiembre de 1914) la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, modificando en principio, el artículo 113 de dicho ordenamiento, para ampliar y regular más minuciosamente las facultades que sobre las Instituciones de crédito debía ejercer la Secretaría de Hacienda.

Cabe señalar que un año más tarde el 10. de septiembre se fundaría el Banco de México S.A., el cual, gradualmente evolucionaría hasta convertirse en banco de bancos y eje y apoyo del sistema bancario mexicano.

Fue así que para dar cumplimiento al decreto, posteriormente, a través de un decreto promulgatorio (29 de septiembre de 1915), relativo a la circulación fiduciaria de los

bancos de emisión, y a las operaciones realizadas por los mismos sin ajustarse a la citada ley, se creó la Comisión Reguladora Inspector de Instituciones de Crédito; como resultado de la labor de esta Comisión se encontró que los 24 bancos existentes en México en 1915, sólo 9 se ajustaban a la Ley Bancaria en comento, por consiguiente los 15 bancos restantes fueron declarados en caducidad, 5 de ellos en rebeldía y diez por no encontrarse dentro de las condiciones exigidas por la Ley.

Ante tal situación, fue necesario que el Estado tuviese una mayor participación en la vida económica del país a través de la creación de un Banco Unico de Emisión.

La iniciativa para reformar la Constitución fue obra del diputado Rafael Nieto, dicha iniciativa, se adicionó íntegramente al artículo 28 Constitucional, mismo que textualmente señalaba:<sup>44</sup>

"Artículo 28.- En la República Mexicana no habrá monopolios ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuesto, ni prohibiciones a título de protección a la industria, exceptuando únicamente los relativos a la acuñación de Moneda,

---

<sup>44</sup> Los Derechos del pueblo Mexicano, Tomo V, Pp. 370. citado por Jaime Manuel Alvarez Garibay, Tesis: Desarrollo Institucional del Sistema Bancario Mexicano. Pp. 233

a los correos, telégrafos, radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el Gobierno Federal y a los privilegios que, por determinado tiempo, se concedan a los autores y artistas para la reproducción de sus obras y a los inventores y perfeccionadores de alguna mejora para el uso exclusivo de sus inventos..."

De esta misma forma el artículo 73 de la Constitución de 1917, también incorporaba las iniciativas del Diputado Nieto y el propósito de Carranza de crear un Banco Único de Emisión, señalando:

"El Congreso tiene facultad":

"fracción X.- para legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito, para establecer el Banco de Emisión Único en términos del artículo 28 de esta Constitución".

No obstante, la inestabilidad política y administrativa que se presentó en el país, llevaron en 1919 al gobierno de Carranza a retirar los proyectos de la Ley del Banco de la República Mexicana y de las Instituciones de Crédito que habían sido enviadas al Congreso. En gran parte, esto se debe a que los diputados le dieron muy poca



importancia a la política bancaria. Es así como posteriormente, con el asesinato de Venustiano Carranza, se cierra el primer período de acción legislativa para la creación del Banco Único de Emisión y asimismo, se abre un nuevo período en la política bancaria del nuevo Estado Constitucionalista, caracterizado por un mayor acercamiento con los banqueros.

Creo oportuno señalar que debido a que la historia de nuestro sistema bancario es tan grande, me referiré solo a aquellos cambios estructurales que a mi juicio son los más relevantes, no sin antes aclarar que si bien dichos cambios no son desarrollados con la amplitud que merecen, es debido a que tendrfa que ocuparme de un tema meramente histórico como ya lo he expresado anteriormente.

Pasemos ahora al año de 1924 en el cual se expide la "Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios".

Esta Ley sigue manteniendo la misma estructura del sistema bancario, basada en el principio de banca de especialización bancaria. Pero a diferencia de la primera Ley Bancaria, la de 1924 regula además de los bancos de Emisión, Hipotecarios y Refaccionarios; los bancos de depósito y los establecimientos y casas bancarias.

**\* LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ESTABLECIMIENTOS BANCARIOS DE 1926.**

Esta Ley sigue manteniendo la misma estructura del sistema bancario, basada en el principio de banca de especialización, ya contemplado en la Ley de 1924, siendo en realidad pocas las reformas de fondo en la nueva Ley.

Asimismo dicho ordenamiento fue objeto de varias reformas y adiciones sobre algunos aspectos, pero dichas modificaciones no alteraron de manera alguna, los preceptos que a mi juicio, conformaban el marco jurídico.

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO DE 1932.**

La Ley en cuestión continúa manteniendo el régimen de especialidad legal y la concesión, como fundamentos del sistema, al mismo tiempo que sujeta a su ámbito de regulación, además de los Almacenes Generales de Depósito y de las Cámaras de Compensación, a las Bolsas de Valores, Sociedades Financieras y Uniones y Asociaciones de Crédito, catalogando a todas ellas, como Instituciones Auxiliares del Crédito.

**\* LEY GENERAL DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y ORGANIZACIONES AUXILIARES DE 1941.**

Esta nueva Ley tiene como objetivo, alentar un mayor desarrollo del mercado de capitales, ya que el deficiente desarrollo del mismo impide el crecimiento de las nuevas formas de producción y hace imposible la expansión del sistema de crédito general.

Dicho ordenamiento resalta el plan de las instituciones de crédito sobre la base de distinguir la banca de depósito, de las sociedades de inversión.

A la primera le competía recibir depósitos bancarios de dinero del público en general, y practicar el crédito de significación puramente dineraria, a las segundas les correspondía realizar las operaciones de crédito a más largo plazo y especialmente, las inversiones en bienes de capital para la producción<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Gómez Morín Manuel, en Dueñas Helidoro, Los Bancos y la Revolución, citado por Jaime Manuel Álvarez Garibay, Tesis: Desarrollo Institucional del Sistema Bancario Mexicano. Pp.261

Cabe señalar que esta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, pese a haber sido expedida en medio de severas críticas, estaría destinada a ser la Ley Bancaria de más prolongada vigencia en nuestro país.

Este ordenamiento sufrió un gran número de reformas a lo largo de su prolongada vigencia siendo la primera el 13 de enero de 1941, cuyo objetivo era conceder a la Administración Pública, una facultad discrecional en cuanto al otorgamiento de concesiones para establecer Instituciones de Crédito.

En 1947 se reforma por segunda vez con el propósito de crear una regulación "técnica adecuada" para las operaciones bancarias de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

Durante la década que va de 1950 a 1960 se buscó seguir fomentando el desarrollo económico de México al igual que en la década anterior, fue así como en 1956 la administración del entonces Presidente Ruz Cortínez decidió revisar algunas de las prácticas bancarias que obstaculizaban el desenvolvimiento de los recursos económicos de la nación.

En el decenio que va desde 1970 a 1980, el régimen jurídico aplicable a la intermediación institucional en el crédito, fue objeto de reformas y adiciones de gran trascendencia. En las Reformas de 1974 a la Ley General de Instituciones de Crédito, se retoma con énfasis la regulación de los grupos financieros; la iniciativa del decreto de tales reformas refiere claramente los pasos que se tomarían para la transformación de la banca especializada en Banca Múltiple.

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

Por lo que respecta a las facultades de las autoridades financieras, las modificaciones expedidas en los años setenta fueron las siguientes:

- a) Establecieron un sistema de responsabilidades compartidas entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México, procurando que cada uno, en la esfera de su competencia pudiera promover un desarrollo equilibrado del sistema bancario.

- b) Establecieron un régimen más flexible sobre la capacidad de las instituciones de crédito para adquirir pasivos, facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México para regular esta materia con mayor amplitud.
  
- c) Afinaron las facultades del Banco de México, en ese entonces, S.A., en materia de regulación general de la Moneda y del Crédito.

### **3.5. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN HASTA 1982.**

El marco jurídico a que estaba sujeto el sistema bancario mexicano, al 31 de agosto de 1982 era:

1.- La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, con múltiples reformas y regularmente complementada con nuevas leyes decretos y acuerdos administrativos.

2.- La Ley Orgánica del Banco de México, con un gran número de adiciones y reformas, originalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de abril de 1941. Por otro lado, las características generales que presentaba el sistema bancario mexicano al 31 de agosto de 1982 se podría resumir así:

- a) Evolución totalmente concluida dentro del proceso de cambio estructural de banca especializada o banca múltiple.
- b) Absoluta preponderancia de las instituciones de crédito privadas, las cuales captaban más del 85% de los recursos del mercado.
- c) Tendencia de la banca privada a formar grandes grupos financieros.

### 3.6 LA EXPROPIACION BANCARIA.

Durante el último bimestre del año de 1981, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público anunció que el año siguiente sería difícil para el país debido a la baja en las exportaciones petroleras y la creciente inflación en todos los ámbitos.

Para fines del mes de agosto de 1982, el país se encontró de pronto en medio de una de las mayores crisis económicas y políticas de su historia contemporánea; situación que de hecho le impidió cumplir sus compromisos nacionales e internacionales y desató un proceso de negociación con mercados financieros mundiales a través del fondo Monetario Internacional.

Debido a la crisis ingobernable que amenazaba con reducir a escombros la misma infraestructura material del sistema y entre la sorpresa, la exageración y el resentimiento de los banqueros, y de la sociedad mexicana en general, el entonces Presidente José López Portillo "nacionalizó" la banca.

De esta manera, como consecuencia de los sucesos de agosto y septiembre de 1982, el 17 de noviembre de ese mismo año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto que modifica el artículo 73 constitucional en sus Fracciones X y XVIII y adiciona los artículos 28 y 123, Apartado B del mismo ordenamiento.

Mediante este decreto se adicionó un quinto párrafo al artículo 28 Constitucional mismo que establecía:



**"Artículo 28.-** "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria..."

**Párrafo Quinto:**

"Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de Instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares"<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XII y adiciona los artículos 28 y 123 del Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Asimismo, se modificó la fracción X del artículo 73 de la Constitución, mismo que decía:

"Artículo 73.- "El Congreso tiene facultad..."

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

También se adicionó el Apartado B del artículo 123, con la fracción XIII Bis que decía:

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

Como es de notar la brusquedad de la transformación, o mejor dicho "expropiación" de la banca trajo consigo innumerables cambios trascendentales para la vida de nuestro país, cambios que incluso a la fecha, todavía causan estragos, aún cuando nos encontramos en un proceso de readaptación al haberse reprivatizado la banca, tema que no quisiera tocar en este momento, ya que será objeto de un capítulo posterior.

### **3.7. LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO de 1982.**

La confusión y el desconcierto originados con motivo de la expropiación de la Banca, provocó que resultara impostergable, el dotar de una nueva estructura jurídica a la banca nacionalizada. Siendo así después de breves y agitadas<sup>67</sup> sesiones en el Congreso de la Unión, 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.

---

<sup>67</sup> La Iniciativa de la Ley Reglamentaria en comento, fue enviada a los legisladores 72 horas antes de que terminara el período de Sesiones. Por otro lado Diputados del PAN, arguyeron que era absurdo e irresponsable aprobar una Ley, cuando estaba pendiente de resolverse un juicio de garantías que ponía en situación dudosa la expropiación de Septiembre.

En la exposición de Motivos de dicha ley, se enfatiza que el servicio público de Banca y Crédito debía constituirse en un "poderoso instrumento de rectoría económica, a través del cual se lograrían entre otros propósitos; fomentar el ahorro, canalizar el crédito hacia actividades prioritarias, apoyar la descentralización, el desarrollo regional balanceado y desarrollar el mercado de capitales".

Esta primera Ley Reglamentaria constaba de 3 capítulos que se referían a:

- a) Disposiciones Generales.
- b) A las Sociedades Nacionales de Crédito.
- c) A la protección de los intereses del público.

Cabe señalar que esta Primera Ley Reglamentaria no abroga a la anterior Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, sino por el contrario prevenía su aplicación parcial, al señalarlo así expresamente su artículo 3ro. transitorio, en el que se decía que el servicio público de banca y crédito sería prestado por Instituciones Constituidas como sociedades Nacionales de Crédito.

### **3.8. LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO DE 1985.**

Esta Ley publicada en el Diario oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, surge por la necesidad de superar el régimen de carácter transitorio que permitió al Estado iniciar la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de crédito que habían sido expropiadas, por ello se establecen como objetivos de carácter general; fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de Banca y Crédito; la canalización eficiente de recursos financieros; la participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales; el desarrollo equilibrado del sistema bancario, la sana competencia entre las instituciones de banca múltiple; así como la promoción y financiamiento de las actividades y sectores que corresponden a la banca de desarrollo.

## CAPITULO IV

### EL PAPEL DE LA BANCA DE DESARROLLO DENTRO DEL NUEVO REGIMEN JURIDICO

#### 4.1. REFORMAS DE 1990 A LOS ARTICULOS 28 Y 123 CONSTITUCIONAL

Los años transcurridos desde la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, no fueron fáciles para nuestro país, encontrando una inflación cada vez mayor, que nos orillaba a requerir fondos extranjeros para solventar inclusive algunas de nuestras propias necesidades. La economía de México iba en decadencia, nos encontrábamos en una situación creo yo alarmante, a la cual se le debía poner una solución.

Consciente de esta situación y de la necesidad de adecuar el marco jurídico a la realidad nacional, el actual Presidente de la República Licenciado Carlos Salinas de Gortari, presentó la iniciativa de Reforma de los Artículos 28 y 123 Constitucional,

al H. Congreso de la Unión, proponiendo que se derogara el párrafo quinto del Artículo 28; se modificara y adicionara el inciso a) de la fracción XXXI del Apartado A del Artículo 123; y se reformara la fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 Constitucional, obteniendo como resultado que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 1990, se dieran a conocer las reformas propuestas por el Jefe del Ejecutivo.

Ahora bien, considero innecesario transcribir el párrafo quinto del Artículo 28 en virtud de que en páginas anteriores ya lo he hecho, por lo que solo comentaré que al ser derogada dicho párrafo se elimina la disposición de que el Servicio de Banca y Crédito sería prestado exclusivamente por el Estado.

Por otra parte, la reforma al Artículo 123 Constitucional, Apartado B, Fracción XIII Bis, es en el sentido, de que sólo aquellas entidades de la Administración Pública Federal, que formen parte del Sistema Bancario Mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo establecido en este apartado.

Fue así como dichas reformas dieron como resultado el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de Banca y Crédito en nuestro país.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el mismo Presidente de México, Licenciado Carlos Salinas de Gortari, se sustentó en tres razones fundamentales para presentar al H. Congreso de la Unión la iniciativa para modificar los artículos Constitucionales aludidos; dichas razones fueron:

- "a) La impostergable necesidad de que el Estado concentrara su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos, a saber dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas.
- b) Que en 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, ha modificado de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca en 1982.
- c) El propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo."<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.



Las razones expuestas también se fundaron en el hecho de que ante la magnitud de nuestras necesidades y la limitación de los recursos existentes para hacerles frente, y basados en la seguridad de que el Estado contara con los medios suficientes para poder ejercer la rectoría económica, resultaba inconveniente mantener vigente que el Estado tuviera la exclusividad para prestar el servicio de banca y crédito.

El primer paso fue dado, así es que ahora sólo faltaba que la legislación bancaria se adecuara a este régimen Mixto.

El cambio que dicho acto constitucional implicó, dio lugar a la iniciativa presidencial, conteniendo su propuesta de Ley Secundaria, para normar la prestación del servicio de Banca y Crédito; dicha iniciativa de Ley fue la Ley de Instituciones de Crédito.

#### **4.2. EL SURGIMIENTO DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO**

Esta Ley vino a cambiar la regulación del Sistema Bancario en México y los objetivos que perseguía estaban perfectamente delimitados, establecer los términos en los que el Estado ejercería la Rectoría del Sistema Bancario Mexicano; la organización y

funcionamiento de las Instituciones Bancarias; su sano y equilibrado desarrollo así como las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

En la iniciativa se explica que los integrantes del Sistema Bancario Mexicano son el Banco de México, las Instituciones de Crédito, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

Se establece que el Estado, en su tarea rectora del desarrollo del Sistema Bancario Mexicano, promoverá que éste último oriente sus actividades hacia la productividad y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones del país y su adecuada canalización a una amplia cobertura regional que diera lugar a la descentralización de dicho sistema.

Asimismo, en la iniciativa se propone que se reintroduzca la disposición contenida en la Ley de 1941, con el propósito de que las Instituciones de Crédito del exterior puedan establecer sucursales en nuestro país con el único fin de que sus operaciones las lleven a cabo con residentes extranjeros, no pudiendo por lo tanto, realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiriera

autorización del Gobierno Federal. De igual manera se prevé que las entidades financieras del exterior puedan tener como hasta ahora, oficinas de representación en el Territorio Nacional. En ambos casos serán aplicables las reglas que expidan las autoridades financieras del país, las cuales conservarían la facultad de revocar las autorizaciones respectivas.

De conformidad con la reforma Constitucional, se establece que las sociedades que pretendan dedicarse a la prestación del servicio de banca múltiple en nuestro país, deban contar con la autorización intransmisible que, discrecionalmente compete otorgar al Gobierno Federal.

Dicha iniciativa propone que quienes prestaran el servicio de banca y crédito con el carácter de institución de banca múltiple, se constituyan como sociedades anónimas.

Se retoma esta clase de sociedad, por considerarse la figura más adecuada para la actividad de la Banca Múltiple, dado el gran marco jurídico y doctrinal existente en relación con dichas sociedades.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> Además que se tenía la buena experiencia operativa de los bancos constituidos como S.A.

En relación a la banca de desarrollo la iniciativa señala que las Instituciones que lleven a cabo dicha actividad, conserven su naturaleza de Sociedades Nacionales de Crédito, como parte de la Administración Pública Federal.

Lo anterior, es en el sentido de que el Estado mantuviera su participación en el capital social de dichas Instituciones, como parte de una estrategia global de conducciones y rectoría en materia bancaria; en concordancia con lo anterior, lo que se pretende es que el régimen bajo el cual vienen operando las instituciones de banca de desarrollo, se mantenga en los mismos términos que hasta ahora, con algunos ajustes en el aspecto administrativo.

"Por lo demás y en atención a que estas sociedades realizan funciones de banca de fomento, se prevé que en adición a operaciones propias de la banca múltiple, lleven a cabo otras actividades que sean necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de sus funciones y objetivos".<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990.

Fue así como el 18 de julio de 1990, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto promulgatorio de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual dio un giro de ciento ochenta grados al sistema financiero y bancario de nuestro país, restableciendo de este modo el sistema mixto en la prestación del servicio de banca y crédito lo cual claramente se encuentra preceptuado en el artículo 2o. de dicho ordenamiento mismo que a la letra dice:

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

- I. Instituciones de banca múltiple.
- II. Instituciones de banca de desarrollo".<sup>11</sup>

Ahora bien, en virtud de que en este capítulo hago un enfoque específico al papel que juega la banca de desarrollo en México, me avocaré al estudio de las principales funciones que ejerce la banca de fomento, así como las principales características que la diferencian de la banca múltiple, ya que en el capítulo siguiente se hablará del régimen jurídico aplicable a la Banca de Desarrollo.

---

<sup>11</sup> Artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito.

### **4.3. LA BANCA DE DESARROLLO EN MEXICO**

Como ya se indicó en el capítulo anterior, en 1932 se expidió la Ley de Instituciones de Crédito, que desde entonces separa a las Instituciones Nacionales de Crédito de la Instituciones de Banca Privada.

En 1933 se estableció el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, que con el tiempo se transforma en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, cuyo objeto es financiar la construcción de obras de infraestructura urbana y equipamiento tanto a nivel municipal, como estatal y federal. Su labor es determinante en los procesos de descentralización social y económica que requiere el país.

En cuanto al financiamiento del Desarrollo Industrial, en 1934 se establece Nacional Financiera, que evoluciona de un banco gubernamental creado para cumplir algunos propósitos de tipo inmobiliario, hasta convertirse en el banco de fomento más importante de México.

Su Ley Orgánica de 1941, le concede un conjunto de facultades y de atribuciones que le permiten participar en buena parte de los proyectos industriales de México, así como estimular la inversión privada en el campo industrial.

En 1936 el Gobierno Federal reorganiza el crédito al campo, fundando el Banco Nacional de Crédito Agrícola para apoyar a los pequeños propietarios y creó además el Banco Nacional de Crédito Ejidal para el apoyo de ejidatarios y comuneros. También en 1935 se constituye el Fondo de Crédito Popular para otorgar apoyo financiero a los obreros, artesanos, profesionistas y pequeños industriales, promoviendo su organización en Uniones de Crédito.

Actualmente la Banca de Desarrollo encuentra sus objetivos y políticas señaladas además de la Ley de Instituciones de Crédito en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es así como hace más de medio siglo surge en México la banca de fomento como instrumento fundamental para modernizar al país; para fortalecer y orientar con justicia, el desenvolvimiento económico. Más tarde, en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, coadyuva a la creación y desarrollo del mercado de capitales y promueve el financiamiento de largo plazo.

Desde su establecimiento, su esencia es el servicio. El fomento a la inversión productiva, la negociación y concertación de empréstitos con el exterior, la actuación como agente y consejero del gobierno, la realización de operaciones de banca y el ejercicio de funciones financieras identifican y reafirman su naturaleza.

En la postguerra aumenta la infraestructura; fomenta el crédito preferencial, contribuye a consolidar el mercado de valores; promueve el desarrollo agropecuario, los servicios públicos, las comunicaciones, la vivienda, el crédito a las empresas y el comercio exterior; impulsa el sector paraestatal y adopta las primeras medidas de descentralización.

A partir de entonces, la banca de desarrollo funge como instrumento fundamental del Estado para sustentar el desenvolvimiento integral del país, promover la producción el ahorro y el empleo y realizar programas que fomenten actividades prioritarias.

Para impulsar estos cambios cualitativos con eficiencia, competitividad, dinamismo y especialización, el sistema financiero se ha renovado con flexibilidad y capacidad de adaptación para servir mejor al desarrollo y al bienestar social.



La razón de ser de la banca de fomento, obedece a que los aspectos cualitativos del desarrollo económico, no pueden dejarse a la sola acción de las fuerzas del mercado; requieren de apoyos financieros y técnicos selectivos en beneficio de la sociedad. Este papel de fomento del desarrollo económico y social equilibrado, se orienta al impulso de sectores, regiones y actividades prioritarias.

"El actual Presidente de México, Lic. Salinas de Gortari, al promover el restablecimiento del régimen mixto de la banca, eliminó paternalismos y abandonó concepciones que obedecían a realidades y circunstancias ya superadas. Reafirmó el carácter de la banca de desarrollo como instrumento del Estado y su condición de brazo ejecutor de la rectoría financiera y del impulso al desenvolvimiento integral del país."<sup>72</sup>

Desde el inicio de la presente administración, la Banca de Fomento se renovó para servir a la consolidación nacional. Complementa y coadyuva al funcionamiento del sistema bancario financiero. Su labor, pienso, que es inductora y concertadora, contribuye a asegurar la disponibilidad de recursos a mediano y largo plazos, para

---

<sup>72</sup> Lic. Jesús Dávila Narro, Papel de la Banca de Desarrollo, Pp. 3. Dirección General de Nacional Financiera S.N.C. (Inédita)

respaldar acciones en apoyo a los programas y proyecciones prioritarias de los sectores social, privado y público.

En mi opinión financiamiento, capacitación, asistencia técnica, garantías y extensionismo apoyan la consolidación de nuestra infraestructura; la productividad del campo, el bosque y los mares; los proyectos industriales, turísticos y de servicios, y el fomento del comercio nacional e internacional.

Ahora bien, de acuerdo con las políticas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la banca de desarrollo ha canalizado recursos para cubrir tanto la inversión fija como el capital de trabajo, que precisan los sectores o actividades que a cada uno de los distintos bancos de desarrollo corresponde atender, en función de su especialidad.

Por otra parte, cabe señalar que las Instituciones de fomento, con el objeto de incorporar a los micro, pequeños y medianos empresarios al financiamiento, han introducido sistemas de garantía de crédito. No ayudan únicamente a cumplir los requisitos de la banca comercial y a complementar las garantías de los acreditados,

sino que contribuyen también a que las operaciones se realicen con la oportunidad que reclamen los proyectos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la banca de desarrollo, han promovido mecanismos de apoyo con recursos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Eximbanks y otras instituciones. Estos financiamientos son los que soportan la operación de los bancos de desarrollo.

En la actualidad, la Banca de Desarrollo afronta el desafío de su integración como sistema; requiere evolucionar de acuerdo con las tendencias del sistema financiero internacional, e inducir los cambios hacia los diversos agentes económicos.

El estado creó a la Banca de Desarrollo como brazo ejecutor de su política económica y ésta en correspondencia, se ha adaptado al entorno actual y, como instrumento de rectoría, apoya la estrategia del Sector Financiero.

Considero que la función de la banca de desarrollo es de inducción y de concertación, por lo cual requiere de la contribución de la banca múltiple para promover el

desarrollo y hacerlo llegar a todo el territorio nacional a través de su gran infraestructura.

La tarea de servir y más que nada de contribuir al desarrollo económico del país, implica solidaridad de los integrantes del sistema financiero para ello es necesario buscar formas adecuadas de complementación con el resto de las instituciones financieras bancarias y no bancarias; pienso que ésta debe ser una meta común para actuar coordinadamente y así aprovechar las ventajas que se obtendrían.<sup>73</sup>

Es así como retomando la idea de que el Estado es quien da surgimiento a la banca de fomento, cabe señalar que es preciso que también el Estado se encargue de adecuar las Leyes Orgánicas de estas Instituciones, a la realidad económica imperante, esto es apegadas a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito, con lo cual se podría disponer de un marco normativo integrado con la flexibilidad necesaria para el crecimiento de la banca de desarrollo y un eficiente funcionamiento de la promoción y el financiamiento del Desarrollo.

---

<sup>73</sup> Si tal meta se lograra alcanzar, nuestra economía se vería 100% beneficiada y tal vez de este modo dejáramos de pertenecer a este bloque de países subdesarrollados en que nos encontramos.

#### **4.4. LA ESENCIA DE LA BANCA DE DESARROLLO**

Considero que la condición fundamental para que se dé la conversión del ahorro de la sociedad en inversión es el proceso de intermediación financiera. Este proceso es llevado a cabo en las economías de los países por diferentes agentes financieros, que captan recursos de las entidades superhabitarias para ser canalizados a las entidades deficitarias, entre los desarrollos y otros agentes financieros.

Ahora bien, aunque estos intermediarios financieros participan en la captación de recursos de la sociedad y en su canalización a la inversión, la función de la Banca de Desarrollo tiene características muy distintivas y muy especiales ya que constituye un instrumento de política de los gobiernos para atender las prioridades de inversión que permitan lograr un desarrollo económico más equilibrado.

Al predominar en los bancos comerciales los criterios de rentabilidad, la conversión del ahorro en inversión sufre algunas distorsiones que, sobre todo en un país en proceso de desarrollo, no pueden ser resueltas por las fuerzas del mercado y reclaman la acción orientadora de un agente involucrado y comprometido con los objetivos del desarrollo.

Cabe señalar que la banca de desarrollo no sólo se limita a efectuar un simple proceso de intermediación financiera con enfoque cuantitativo. En la medida en que busca los mayores efectos multiplicadores para su actividad de intermediación, se aboca no sólo a canalizar sus recursos hacia actividades y proyectos de mayor incidencia económica y propiciar las articulaciones productivas que deriven los mayores efectos multiplicadores, sino sobre todo a fungir como elemento detonador de la inversión productiva, ser factor en la distribución de los beneficios del crecimiento económico y propiciar el interés de las entidades financieras en aquéllos campos que a través de la realización de proyectos viables y rentables, pueden generar importantes efectos para el desarrollo económico del país.

Por otro lado, la apertura económica del país y la competencia externa que ello implica, requirieron también de la transformación del sistema financiero, no sólo para brindar al financiamiento más adecuado para la realización de proyectos competitivos a nivel internacional, viables y rentables, sino para el diseño de estrategias que permitieran capturar y distribuir los beneficios económicos que produzca el sector externo.

Esta tarea resulta ser de tanta importancia, que sólo un agente financiero como lo es la banca de desarrollo, por su disponibilidad de recursos y su visión y vocación para financiar el desarrollo, puede orientar el proceso en un marco de concertación, que permita guiar e involucrar a las instituciones del sistema financiero en el respaldo a las prioridades económicas del país.

La recuperación del crecimiento económico requiere de la acción de una entidad que actúe como impulsora de la inversión y propicie efectos en cadena que conviertan ese crecimiento, en desarrollo económico, atendiendo prioritariamente al financiamiento de los sectores privado y social, que son fundamentalmente en quienes recae el proceso de inversión productiva en el país.

El cambio de las operaciones de crédito directo a las empresas, por las de descuento a los bancos y la eliminación de la captación directa del público, tuvieron por objeto recuperar la capacidad de concertación de la banca de desarrollo y su papel inductor del sistema financiero.

La gran necesidad de recursos para retomar la senda del crecimiento, reclamaba la acción decidida del conjunto de las instituciones que integran el sistema financiero y

no podía ser cubierta por instituciones de fomento que no sólo habían competido con la banca comercial en sus funciones, sino que, en muchos casos, había terminado haciendo su labor.

En virtud de lo anterior era indispensable que la banca de fomento rescatara su capacidad de concertar e inducir el interés de la banca comercial y los demás intermediarios en el financiamiento de las áreas prioritarias del desarrollo de nuestro país, es precisamente por ello que surge la idea de que la banca de desarrollo traslade sus operaciones de crédito, al segundo piso dando como resultado que la banca comercial, ahora de primer piso, no vea en los bancos de desarrollo a un competidor, sino a una entidad con la que puede sumar esfuerzos para el financiamiento de proyectos viables, rentables y con un impacto significativo en el desarrollo económico de México.

Es importante señalar que sólo la captación y el crédito fueron llevados al segundo piso, por ser las áreas en las que se centraba la competencia con la banca y que era preciso modificar para propiciar acciones de concertación.



Las funciones de la banca de desarrollo, en las que se incluye la aportación de capital de riesgo en las empresas, reclaman una participación más directa en el mercado, a través de una intensa acción promotora, que permita identificar nuevos proyectos de inversión y el diseño de los paquetes financieros más adecuados, con el concurso de los diversos agentes financieros que actúan en el país.

#### **4.5. NOTAS DISTINTAS DE LA BANCA DE DESARROLLO.**

Desde mi punto de vista existen algunas notas distintivas que vienen a perfilar más claramente el concepto de banca de desarrollo, las cuales enumero a continuación:

- 1) En primer término se trata de intermediarios, no sólo de inversionistas, ya que participan en la movilización del ahorro a través del mercado, esto es, tienen operaciones activas y pasivas;
- 2) Otro rasgo característico de la banca de desarrollo es que se trata de intermediarios financieros especializados que se distinguen de la banca comercial o de primer piso, por el plazo de los créditos que otorgan y por los criterios que utilizan en la evaluación de proyectos, tratando de valorar

fundamentalmente las características objetivas del proyecto, más que las subjetivas del usuario.

- 3) Es también relevante señalar que los servicios financieros de la banca de desarrollo comprenden, además del otorgamiento de préstamos a mediano y largo plazo, la inversión temporal en acciones de las empresas, la garantía de préstamos por parte de terceros y la colocación de emisiones de bonos;
- 4) La banca de desarrollo funge también como agente financiero dentro y fuera del país, sirviendo de catalizadores de la inversión;
- 5) Otro aspecto distintivo de la banca de fomento es que participa en actividades de promoción como: ayudar a encontrar socios técnicos y empresariales; realizar estudios de viabilidad para proyectos específicos; generar, financiar e inicia nuevos proyectos que eventualmente se traspasen a otros inversionistas.
- 6) A la banca de desarrollo se le imponen operaciones adicionales, las cuales son funciones que no se le atribuyen a la banca de primer piso.

- 7) La banca de desarrollo está sujeta a la posibilidad de una integración atípica de la parte privada de su capital social.
  
- 8) Se concibe la responsabilidad de la banca de desarrollo no sólo como un servicio especializado de financiamiento (como pudiera serlo la banca comercial), sino capaz de proporcionar en los casos en que se requiera, un apoyo más completo y ampliado: asistencia técnica; capital de riesgo; evaluación de proyectos capaces de sustituir la insuficiencia de garantías reales; programas de capacitación, y facilidades a la organización y agrupamientos de productores.<sup>74</sup>

En opinión del Lic. Gil Valdivia, la nota más relevante de la banca de fomento, es que concede créditos con tasas de interés preferenciales respecto a los niveles de mercado, como un instrumento para canalizar inversiones hacia determinados sectores o actividades prioritarias o trascendentes para el desarrollo del país.<sup>75</sup>

---

<sup>74</sup> Lic. Gustavo Petricoli Iturbide, Primera Reunión de Trabajo de la Banca Nacional y de Desarrollo de México. Pp.86. Publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>75</sup> Gil Valdivia Gerardo, El Concepto de Banca de Desarrollo, Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México. Pp. 183. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México D.F., 1986.

Desde mi punto de vista, el principio de especialidad es un elemento básico distintivo de la banca de desarrollo.

#### **4.6. PRINCIPALES DIFERENCIAS ENTRE LA BANCA COMERCIAL Y LA BANCA DE DESARROLLO**

A la luz de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, entre la banca de primer piso y la banca de desarrollo se advierten las siguientes diferencias:

- 1) El Artículo 45., se refiere a los objetivos que deben orientar la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, determina que la banca múltiple fundamentalmente debe apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país, con apego a sanas prácticas y usos bancarios, en tanto que, refiriéndose a la banca de desarrollo, determina que ésta debe financiar y promover las actividades y sectores que fije el Congreso de la Unión en las respectivas Leyes Orgánicas.
- 2) En las operaciones y servicios bancarios, la banca múltiple se rige por la Ley de Instituciones de Crédito, por la Ley Orgánica del Banco de México, así

como la demás legislación supletoria (Legislación Mercantil; Usos y Prácticas bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal); mientras que las instituciones de banca de desarrollo se rigen, en primer término, por su propia Ley Orgánica y después por lo dispuesto por el Artículo 6o. que señala las leyes supletorias aplicables ya señaladas.

Cabe señalar que incluso las leyes orgánicas de la banca de fomento pueden establecer modalidades y excepciones a lo previsto por la Ley de Instituciones de Crédito u otras leyes, tratándose de las operaciones que realicen para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios.

- 3) La banca múltiple sólo puede realizar las operaciones que señala el Artículo 46 de la Ley en Comento, de entre las cuales destacan: "Recibir depósitos bancarios de dinero; a la vista; retirables en días preestablecidos; de ahorro; efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos; expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente; promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas,

en los términos de esta ley".<sup>76</sup>; mientras que la banca de fomento puede realizar, además de éstas las que le autoricen sus leyes orgánicas para el cumplimiento de las funciones y objetos que le sean propios.

- 4) La banca de desarrollo es una banca especializada en un sector de la economía, mientras que la banca múltiple no admite especialidades.
- 5) En la creación y fusión de instituciones de banca de desarrollo debe intervenir necesariamente el Congreso de la Unión, para expedir o modificar las respectivas leyes orgánicas, en tanto que el Ejecutivo Federal, sin la concurrencia del Legislativo, puede crear o fusionar instituciones de banca múltiple lo cual era viable antes de que la banca se reprivatizara.<sup>77</sup>
- 6) Existe una diferencia de índole cualitativa entre la banca de desarrollo y la banca múltiple, ya que no sólo busca incrementar el ahorro y la inversión, sino propicia el crecimiento sostenido de la economía y su traducción en un mayor

---

<sup>76</sup> Estas son tan sólo algunas operaciones que pueden realizar las instituciones de crédito, ya que el artículo citado consta de veinticuatro fracciones.

<sup>77</sup> Silva Durán Pedro Eduardo, la Regulación Jurídica y Administrativa en Nacional Financiera, Pp.4, publicado por su autor para efectos internos de la Institución, México 1989.

nivel de bienestar de la sociedad. De esta forma la banca de fomento lleva a cabo un activo papel en la promoción del desarrollo, identificando proyectos, teniendo una mayor actitud de espera a la maduración de las inversiones y llevando a cabo acciones de concertación con inversionistas y otras entidades financieras.

En mi opinión muy personal, considero que los cuatro bancos de desarrollo más importantes que existen en nuestro país son:

- a) **Nacional Financiera.-** dedicado fundamentalmente a promover el ahorro y la inversión; canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.
- b) **Banco Nacional de Comercio Exterior.-** cuyo principal objetivo es financiar al comercio exterior de bienes y servicios del país, así como participar en la promoción de dichas actividades.
- c) **Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.-** dedicado a promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del

**Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.**

- d) Banco Nacional del Pequeño Comercio.- encargado de la promoción y financiamiento para el desarrollo económico nacional y regional del comercio en pequeño y del abasto.**



**CAPITULO V****"LA BANCA DE DESARROLLO, SU REGIMEN  
LEGAL APLICABLE"****5.1. DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.**

Evidentemente, de 1982 a la fecha, las transformaciones mundiales en lo político, lo económico y lo social han impactado a nuestro país y por tanto era natural la adaptación de nuestras normas jurídicas a las nuevas realidades.

Cabe señalar que con la estatización de la banca en 1982, el sistema bancario mexicano se vino a ubicar en un régimen de poder centralista, quedando lejos de un régimen de vida democrática que requería la nación.

A mayor abundamiento, los cambios que se vienen operando en nuestro país y sobre todo, la necesidad urgente de actualizar nuestros sistemas financieros, indispensables para adquirir el ritmo de desarrollo que el país demandaba, requería de una nueva

banca en la que la participación directa de los particulares le diese un mayor dinamismo.

Ahora bien, dada la necesidad de desarrollo y crecimiento de México, se requería la existencia de verdaderas instituciones de apoyo, que se especializaran en los sectores más carentes de recursos.

Es pues aquí donde la banca de desarrollo juega el papel primordial ya que la mayor trascendencia de estas instituciones para el desarrollo, radica en su función de reasignación de recursos. Mediante esta reasignación se da cumplimiento al compromiso de otorgar atención preferente a las áreas más débiles del país. Dada la importancia que implica la banca de desarrollo, pasaremos ahora al análisis de la regulación legal aplicable a la misma.

## **5.2. LA BANCA DE DESARROLLO A LA LUZ DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO Y LEYES CONEXAS.**

Dentro de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC), se contempla el régimen legal de la banca de desarrollo mismo que se encuentra en el Capítulo II denominado de las Instituciones de Banca de Desarrollo.

Dicho apartado consta de 16 artículos que específicamente señalan la forma de constituirse; sus atribuciones y funciones; sus limitaciones; así como la estructura orgánica de las mismas.

A continuación, se expondrá en forma cronológica todos y cada uno de los artículos que integran dicho apartado, para luego comentar de manera breve las disposiciones aplicables a la banca de desarrollo en las leyes conexas aplicables.

Las instituciones de banca de desarrollo, son entidades de la Administración Pública Federal, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, las cuales están constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes Leyes Orgánicas, así como la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Los Reglamentos Orgánicos de cada institución, serán expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en ellos se establecerán las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

Asimismo, toda vez que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien expedirá dichos reglamentos, toda modificación al respecto deberá ser publicada en el Diario Oficial de la Federación y dicho Reglamento deberá ser inscrito en el Registro Público de Comercio.

El texto anterior tiene su fundamento en el artículo 30. de la Ley en comento.

El Artículo 31. de la Ley de referencia hace alusión a los programas operativos y financieros formulados por las instituciones de banca de desarrollo, así como sus presupuestos generales de gastos e inversiones y de estimación de ingresos, los cuales deberán ser sometidos a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con los lineamientos, medidas y mecanismos que al efecto establezca dicha Secretaría.

Asimismo, se precisa que será dicha Secretaría quien determine las modalidades en esta materia en función de la asignación global de gasto financiamiento que para estas instituciones se establezcan.

Por lo que respecta al capital social de estas instituciones, el Artículo 32. expresa que dicho capital estará representado por los certificados de aportación patrimonial, que tienen el carácter de títulos de crédito, los cuales deberán ser nominativos y se dividirán en dos series; la Serie "A" que representará el sesenta y seis por ciento del capital, que sólo podrá ser suscrito por el Gobierno Federal, y el 34% restante estará representada por la Serie "B".

Debemos entender, de acuerdo con el primer párrafo del Artículo 32. de la (LIC), que la naturaleza jurídica de los certificados de aportación patrimonial será el de un título de crédito, regidos por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y no esté previsto en dicha Ley.

Esto quiere decir que en la clasificación de los títulos de crédito los certificados de aportación patrimonial que anteriormente eran innominados quedan ya nominados por dicho artículo 31. de la Ley Bancaria.

El Artículo 33. consagra la limitación a la adquisición de certificados de aportación patrimonial de la Serie "B", el cual señala que salvo el Gobierno Federal y las sociedades de inversión, ninguna persona ya sea física o moral podrá adquirir por más del cinco por ciento del capital pagado, el control de certificados de aportación de dicha Serie.

Por otro lado se establece la prohibición tajante para que personas físicas o morales extranjeras, así como para sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa o indirecta de extranjeros, participen en el capital de estas instituciones.

Finalmente dicho artículo establece claramente que lo contrario a lo dispuesto por el mismo, tendrá como consecuencia que quienes transgredan tal disposición, perderán en favor del Gobierno Federal la participación de que se trate.

El Artículo 34., establece las condiciones a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la Serie "B".

Tal artículo expresa que a través de disposiciones de carácter general, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establecerá la forma, proporciones y demás condiciones aplicables para llevar a cabo la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la Serie "B". Asimismo se prevé que tales disposiciones se sujetarán a las modalidades que señalen las respectivas leyes orgánicas, atendiendo a la especialidad sectorial y regional de cada institución.

Siguiendo la línea de los certificados de aportación Serie "B", el Artículo 35. consagra los derechos conferidos a los tenedores de dichos títulos, estableciendo al efecto que éstos darán a sus titulares el derecho a participar en las utilidades de la institución emisora y en su caso, en la cuota de liquidación.

Dichos derechos a la luz de la Ley en Comento señalan lo siguiente:

"Artículo 35.- .....

Los certificados de la Serie "B" serán de igual valor y conferirán los mismos derechos a sus tenedores siendo los siguientes:

- I. Designar y remover en el seno de la Comisión Consultiva a los miembros del Consejo Directivo y a los comisarios correspondientes a esta serie de certificados;
- II. Integrar la Comisión Consultiva a que se refiere el Artículo 45. de la presente ley;
- III. Adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de sus certificados, los que se emitan en caso de aumento de capital.

Este derecho deberá ejercitarse en el plazo que el Consejo Directivo señale, el que se computará a partir del día en que se publique en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo correspondiente de la Secretaría de



Hacienda y Crédito Público y que no podrá ser inferior a treinta días;

- IV. Recibir el reembolso de sus certificados a su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el Consejo Directivo y revisado por la Comisión Nacional Bancaria, cuando se reduzca el capital social de la institución en los términos del Artículo 38. de esta ley;
- y
- V. Los demás que esta ley confiere".

Por su parte el Artículo 36. se refiere a los registros de los tenedores, expresando que las instituciones de Banca de Desarrollo llevarán un registro de los certificados de aportación patrimonial Serie "B", los cuales deberán contener los datos relativos a los tenedores de esta Serie, así como lo relativo a las transmisiones que se realicen.

Al efecto, cabe señalar que únicamente serán propietarios de tales certificados, quienes aparezcan inscritos como tales; asimismo también deberán inscribirse y a

petición de su legítimo tenedor, las transmisiones que se efectúen, siempre y cuando se ajusten a lo preceptuado por el presente capítulo.

El Artículo 37. nos habla del capital mínimo de las instituciones, así como acerca de la emisión de certificados de aportación patrimonial no suscritos.

Dicho artículo establece que el capital mínimo de las instituciones de banca de desarrollo será el que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que estará íntegramente pagado; por otra parte señala que para el caso de que el capital social exceda del mínimo, éste deberá estar pagado por lo menos en un cincuenta por ciento, siempre que este porcentaje no resulte menor al mínimo establecido.

Asimismo se señala que estas instituciones podrán emitir certificados de aportación patrimonial no suscritos que conservarán en la Tesorería y serán entregados a los suscriptores, contra el pago total de su valor nominal y de las primas que en su caso fijen las mismas.

Por otro lado, lo referente al aumento o reducción del capital social, se encuentra contemplado en el Artículo 38. de la Ley en Comento, mismo que indica que dicho capital podrá ser aumentado o reducido, a propuesta del Consejo Directivo de la institución respectiva, por acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Para tales efectos se deberá modificar el Reglamento Orgánico de que se trate, mismo que se publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, por lo que respecta a la reducción del capital, el Consejo propondrá si la misma se efectúa mediante reducción del valor nominal de los certificados o amortización de una parte de ellos, en tal supuesto, los certificados Serie "B" que corresponda amortizar serán determinados por sorteo ante la Comisión Nacional Bancaria.

Cabe señalar que la ley prevé que las instituciones de banca de desarrollo puedan adquirir de manera transitoria los certificados aludidos, representativos de su propio capital, siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la que establecerá los casos y las condiciones en que las bancas de fomento podrán llevar a cabo dicha adquisición.

El Artículo 39. nos habla de la distribución de las utilidades y de las pérdidas que sufra la banca de fomento, al efecto establece que tanto la distribución de las utilidades y en su caso la cuota de liquidación, se llevará a cabo en proporción a las aportaciones y con respecto a las pérdidas, éstas se repartirán en forma igual, y hasta el límite de las aportaciones.

Si hubiere pérdidas del capital social, éste deberá ser reintegrado o reducido antes de hacerse la distribución de utilidades.

La administración de las instituciones de banca de fomento, estará encomendada a un Consejo Directivo y Director General en los términos de sus propias leyes orgánicas, así lo expresa el artículo 39. de la LIC.

Por lo que respecta a la designación de los Consejeros de las bancas de desarrollo, éstos serán designados de conformidad con sus respectivas leyes orgánicas.

Por otro lado el artículo 41 señala que la designación de Consejeros suplentes de la Serie "A", se llevará a cabo por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para tal designación se requiere que el nombramiento recaiga en servidores públicos de la Administración Pública Federal o bien que sean profesionales independientes que gocen de reconocida honorabilidad, experiencia y prestigio en materia económica y financiera.

Asimismo se establece que el Cargo de Consejero es personal y no podrá desempeñarse por medio de representante.

Las limitaciones para ser Consejeros de las bancas de desarrollo, se encuentran contenidas en el artículo 41. último párrafo que a la letra dice:

"En ningún caso podrán ser Consejeros el Director General y los Servidores Públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, así como a las personas que se refieren las fracciones II a VI del artículo 23 de esta Ley."<sup>78</sup>

Ahora bien por lo que respecta a las funciones y facultades del Consejo Directivo, cabe señalar que el artículo 42. expresa que este Organó será quien dirigirá a la

---

<sup>78</sup> Artículo 41. de la Ley de Instituciones de Crédito.

institución de banca de desarrollo de acuerdo con las políticas, lineamientos y prioridades que conforme a lo dispuesto por la Ley, establezca el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito público, para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruirá al respecto al Director General para la ejecución de los mismos.

Siguiendo con las disposiciones de este artículo, por lo que respecta a las facultades del Consejo Directivo, se alude que éste en representación de la institución, podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto y delegar discrecionalmente sus facultades en el Director General, además de nombrar apoderados, o delegados específicos, en el concepto de que el artículo 42 de la Ley en comento, en el párrafo tercero enumera hasta veinte facultades indelegables del Consejo.

En virtud de lo anterior se puede decir que las funciones de la Dirección General se tornan como ejecutoras en buena parte, de las facultades y funciones del Consejo Directivo.

Considero importante hacer alusión a todas y cada una de las facultades del Consejo, en virtud de ser éste el Organismo supremo de la banca de desarrollo. Por tal motivo me permitiré transcribir literalmente dichas facultades.

\*Artículo 42. ....

Serán facultades indelegables del Consejo:

- I. Nombrar y remover a propuesta del director general, a los servidores públicos de la institución que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inferiores a la de aquél, a los delegados fiduciarios y a los demás que señale el reglamento orgánico así como concederles licencias;
- II. Nombrar al Secretario y prosecretario del Consejo;
- III. Aprobar el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas tanto en el país como en el extranjero;
- IV. Acordar la creación de Comités regionales consultivos y de crédito, así como los de su seno;

- V. Determinar las facultades de los distintos órganos y de los servidores públicos de la institución, para el otorgamiento de créditos;
- VI. Aprobar, en su caso, previo dictamen de los comisarios, el balance general anual de la institución;
- VII. Aprobar, en su caso, la constitución de reservas y la aplicación de utilidades, así como la forma y términos en que deberán realizarse;
- VIII. Autorizar, conforme a las disposiciones aplicables, la publicación de los estados financieros;
- IX. Aprobar los Programas operativos y financieros, los presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos anuales;
- X. Aprobar los programas anuales de adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles, de realización de obras de prestación de servicios, que la institución requiera, así como las políticas y bases generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar la institución con terceros, en estas materias, de conformidad con las normas aplicables;



- XI. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las modificaciones al reglamento orgánico y aprobar la cesión de activos y pasivos;**
  
- XII. Aprobar la emisión de certificados de aportación patrimonial, provisionales y definitivos;**
  
- XIII. Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el aumento o reducción del capital social;**
  
- XIV. Acordar los aumentos de capital pagado de la institución, así como fijar las primas, que en su caso deban pagar los suscriptores de certificados de aportación patrimonial;**
  
- XV. Acordar la emisión de obligaciones subordinadas;**
  
- XVI. Aprobar el capital de las empresas a que se refieren los artículos 75, 88, y 89 de esta Ley;**
  
- XVII. Aprobar los programas anuales de publicidad y propaganda de la institución;**

**XVIII.** Aprobar la estructura orgánica básica niveles de empleo y las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, así como para el otorgamiento de incentivos, de conformidad con las normas aplicables;

**XIX.** Conocer y opinar sobre las condiciones Generales de Trabajo de la institución, y ;

**XX.** Las que establezca con este carácter la respectiva ley o reglamento orgánico de la institución".

Dicho artículo señala que para lo establecido en las fracciones III, VII, IX, X, XV, XVI, XVII y XVIII, se requiere autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Un aspecto sobresaliente en este artículo es aquel que indica que en el ejercicio de las atribuciones que se confiere a los Consejos Directivos, éstos se sujetarán a lo dispuesto por sus leyes orgánicas, la Ley de Instituciones de Crédito así como a los lineamientos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

---

" Artículo 42. de la Ley de Instituciones de Crédito.

El artículo 43. establece los requisitos que debe reunir el Director General, para poder desempeñar dicho cargo. Para ello nos remite al artículo 24. de la presente Ley, mismo que preceptúa que el nombramiento del Director General de la institución, deberá recaer en persona que sea de reconocida calidad moral; ser ciudadano mexicano; haber prestado por lo menos cinco años de sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa; no tener litigio pendiente con la institución de que se trate; no haber sido sentenciado por la comisión de delitos patrimoniales, no estar imposibilitado para desempeñar un cargo o comisión en el servicio público o sistema financiero mexicano; no haber sido rehabilitado por estar en estado de quiebra o concurso; y finalmente no estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito.

Tales requisitos se aplicarán para los funcionarios de la institución que ocupen dos jerarquías administrativas inferiores a la del Director General.

El artículo 44. establece la integración y nombramiento del órgano de vigilancia, el cual estará integrado por dos comisarios, nombrados por la Contraloría General de

la Federación y otro por la Comisión Consultiva la cual se forma por los titulares de los certificados de aportación patrimonial Serie "B", distintos del Gobierno Federal. Los Comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluida la del Consejo.

Dichos Comisarios tienen el derecho de asistir a las juntas del Consejo Directivo con voz.

Por lo que respecta a las reuniones y asuntos que trata la Comisión, la Ley, señala claramente que dicha Comisión se reunirá por lo menos una vez al año, pudiendo ser convocada en cualquier tiempo por los tenedores que representen la tercera parte o más del capital correspondiente a dicha serie, por el Consejo Directivo, por el Director General, y por dos consejeros de la serie "B" o por el comisario de la misma serie, y se ocupará de:

- a) conocer y opinar sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la institución lleve a cabo sus operaciones;

- b) analizar y opinar sobre el informe de actividades de los estados financieros que le presente el Consejo Directivo por conducto del Director General;
- c) opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades;
- d) formular al Consejo Directivo las recomendaciones que estime conveniente; y,
- e) aprobar los informes anuales de actuación que le presenten los consejeros serie "B" y en su caso, tomar las medidas que juzgue oportunas.

Finalmente, expuesto el marco jurídico de la banca de desarrollo en nuestro país, considero válido hacer un pequeño paréntesis para señalar que aún cuando la Ley de Instituciones de Crédito abrogó a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1985, ésta se deberá aplicar en el caso de las personas que se encuentren procesadas o sentenciadas, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley que se abroga por los hechos ejecutados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley.

Cabe señalar que hasta antes de la reprivatización de la banca, todo el sistema bancario se encontraba regulado por la hoy abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, cuyo objeto era el reglamentar los términos en los que el Estado prestaría el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo haría; su organización y funcionamiento, así como las actividades y operaciones que podían llevar a cabo. De este modo el servicio denominado público de banca y crédito era prestado exclusivamente por instituciones nacionales de crédito las cuales se dividían en banca múltiple y banca de desarrollo.

En virtud de lo anterior, las instituciones de banca múltiple se regían por la mencionada Ley Reglamentaria, por la Ley Orgánica del Banco de México y en su defecto por la legislación mercantil; usos y prácticas bancarias mercantiles y por el Código Civil para el Distrito Federal; y por otra parte, las instituciones de banca de desarrollo se regían por su Ley Orgánica, por la Ley Reglamentaria y la Ley Orgánica del Banco de México y, en su defecto, por las ya señaladas.

Ahora bien, a raíz de la reprivatización de la banca y con la Ley de Instituciones de Crédito todo el sistema bancario viene a tomar otro matiz ya que si bien persiste la división de banca múltiple y banca de desarrollo, la primera se conformará por

sociedades anónimas que salen de la aplicación del anterior régimen legal aplicable y ahora se regularán en primer término, por la Ley General de Sociedades Mercantiles por lo que a su constitución se refiere y, en segundo término, por la Ley de Instituciones de Crédito para su organización y funcionamiento.

No obstante, la banca de desarrollo seguirá siendo sociedad nacional de crédito quedando sujeta por ello, a la regulación de la Ley de Instituciones de Crédito, a su Ley Orgánica y sus respectivos reglamentos; y en lo relativo: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley de Obras Públicas; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles; Ley de Planeación; Ley General de Deuda Pública; Ley General de Bienes Nacionales; y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamientos que serán tratados brevemente por lo que a la banca de desarrollo respecta.

### 5.3. LA LEY ORGANIZA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley al rubro citado establece que la administración pública se divide en centralizada y paraestatal quedando comprendida en el primer apartado, la Presidencia de la República; Secretarías de Estado; Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República y en el segundo apartado quedan encuadradas las empresas de participación estatal; instituciones nacionales de crédito; organizaciones auxiliares de crédito; instituciones nacionales de seguros y fianzas así como los fideicomisos.

De conformidad a lo establecido por el artículo 45 de la Ley en comento, "se consideran organismos descentralizados, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios cualquiera que sea la estructura legal que adopten".<sup>80</sup>

Dicha ley señala que dentro de las empresas de participación estatal mayoritaria se encuentran comprendidas las sociedades nacionales de crédito o sea, las instituciones de banca de desarrollo.

---

<sup>80</sup> Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.



#### 5.4. LA LEY FEDERAL DE ENTIDADES PARAESTATALES.

Cabe señalar que las entidades paraestatales (banca de desarrollo), para su operación y desarrollo deben sujetarse a la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE), a los Programas Sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto financiamiento autorizadas, por lo cual estas entidades formularán sus programas institucionales a corto, mediano y largo plazos.

Por otro lado, cabe hacer notar que las sociedades nacionales de crédito quedarán sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica, y para aquellos asuntos que sus leyes específicas no regulen, les será aplicable la Ley Federal de Entidades Paraestatales, de conformidad al artículo cuarto de la misma.

En lo concerniente a la organización, administración y vigilancia de las empresas de participación estatal mayoritaria, deberán estar a lo dispuesto por esta ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación aplicable.

Amén de lo anterior, las entidades paraestatales, en lo referente al ejercicio de sus presupuestos; concertación y cumplimiento de compromisos; registro de operaciones; rendimiento de informes sobre estados financieros e integración de datos para efecto de cuenta pública, se deberán sujetar en primer lugar a lo señalado por esta ley y su reglamento y sólo en lo no previsto por los lineamientos y obligaciones consignadas en las leyes y reglamentos vigentes.

#### **5.5. LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.**

De acuerdo a lo estudiado con antelación, y toda vez que las sociedades nacionales de crédito son consideradas empresas de participación estatal mayoritaria, les será aplicable este ordenamiento ya que a través de éste regularán el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, conservación, mantenimiento, demolición y control de la obra pública que realicen. Asimismo, esta ley establece que todos aquellos actos y contratos que celebren dichas entidades, deberán atender a las políticas, bases y lineamientos que emitan sus órganos de gobierno para que puedan contratar y ejecutar obras públicas; tomando en cuenta la naturaleza, fines y metas de las propias entidades.

Al efecto, el artículo 2. de esta ley, nos dice que: "se considera obra pública todo trabajo que tenga por objeto crear, construir conservar o modificar bienes inmuebles por su naturaleza o disposición de la ley".<sup>41</sup>

Ahora bien, dentro de los objetivos señalados que comprende la obra pública se encuentran los siguientes: construcción, instalación, conservación, mantenimiento, reparación y demolición de los bienes inmuebles destinados a un servicio público o al uso común.

El gasto de la obra pública se sujetará, en su caso, a lo previsto en el Presupuesto Anual de Egresos de la Federación así como a las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y, en lo conducente, a las disposiciones que la Ley de Obras Públicas establece.

En otro orden de ideas, es necesario comentar que todos aquellos contratos de servicios relacionados con la obra pública que las sociedades nacionales de crédito requieran celebrar, deberán sujetarse a las disposiciones de la Ley en comento y también a los términos que la misma señala.

---

<sup>41</sup> Artículo 2. de la Ley de Obras Públicas.

Otro aspecto no menos importante, es el relativo a la legislación supletoria de este ordenamiento para aquello que no esté previsto en el mismo, y tales legislaciones son:

- el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal.
  
- el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Una vez señalado lo que es obra pública y la normatividad a la que deberá ajustarse es necesario hacer división a la manera en que las entidades paraestatales (sociedades nacionales de crédito) pueden llevar a cabo dichas obras.

Así pues, las entidades pueden realizar la obra pública por contrato o bien por administración directa y para que esto pueda ser posible se requiere lo siguiente:

- a) que las obras estén incluidas en el programa de inversiones autorizado.
  
- b) que se cuente con estudios y proyectos, especificaciones de construcción, el presupuesto, programa de ejecución o suministro, según sea el caso.

- c) se cumplan los trámites complementarios relacionados con la obra.

Por lo que respecta a la obra pública ejecutable a través de contratos, se puede decir: que éstos se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, con el objeto de que libremente se presenten propuestas.

La ley en comento consagra como excepción a lo anterior el que el contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona, por ser ésta la titular de la o las patentes necesarias para llevar a cabo la obra. Asimismo, todos aquellos contratos que se realicen en términos de la presente ley serán considerados de derecho público y para cualquier controversia que se suscitara con motivo de la aplicación o interpretación de los contratos referidos se resolverá por los tribunales federales, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 50 de la multicitada ley.

Por otro lado, volviendo a la forma en que las entidades pueden llevar a cabo la obra pública nos referiremos a la segunda que es la de administración directa, la cual podrá ejecutar obras sin intervención de contratistas, siempre que tengan la capacidad técnica y los elementos necesarios para tal efecto.

NO HAY PAC.

153  
7?

Esta Ley prevé que para las adquisiciones, arrendamientos y servicios que sean de procedencia extranjera para ser utilizados en el país, deberán sujetarse a lo dispuesto por ésta, sin perjuicio de la legislación aplicable. (Art. 9.)<sup>21</sup>

De acuerdo a dicha Ley, y en los términos del artículo 12 de la misma, para que las entidades puedan realizar los actos ya señalados, deberán adecuarse a lo siguiente:

- a) objetivos, prioridades y políticas del Plan Nacional de Desarrollo, programas institucionales y sectoriales.
- b) provisiones contenidas en los programas anuales que elaboren las propias entidades para la ejecución del plan y programas mencionados en el inciso anterior.
- c) objetivos, provisiones, metas y recursos establecidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación o bien de las entidades respectivas.

---

<sup>21</sup> Artículo 9. de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes muebles.

Por otro lado y en términos del artículo 26 de la Ley en cuestión, toda adquisición, contrato de arrendamiento o de prestación de servicios profesionales se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, con el objeto de que el estado asegure las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento, oportunidad, y demás circunstancias pertinentes de conformidad con lo que esta misma Ley dispone.

Dicho ordenamiento prevé como excepción a lo anterior, el que el pedido o contrato sólo pueda celebrarse con una determinada persona, por ser esta la titular de la o las patentes de los bienes o servicios de que se trate.<sup>43</sup>

Para finalizar lo relativo a esta Ley, cabe señalar que cuando por razón del monto de la adquisición, arrendamiento o servicio, resulte inconveniente llevar a cabo la licitación pública antes referida, por el costo que ésta representa, el artículo 39 señala que las entidades, en este caso las sociedades nacionales de crédito, podrán fincar pedidos o celebrar contratos sin ajustarse a dicho procedimiento, con la salvedad de

---

<sup>43</sup> cabe señalar que la manera de llevar a cabo la adjudicación de una obra o bien la realización de un contrato de arrendamiento o de prestación de servicios profesionales, es muy similar, incluso hasta la excepción que se acaba de mencionar, en la Ley de obra Pública y en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles.



que el monto de la operación no exceda de los límites que a continuación se señalarán y se satisfagan los requisitos que este mismo artículo señala. Para tales efectos, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se establecerán:

- I.) Los montos máximos de las operaciones que las entidades podrán adjudicar en forma directa.
- II.) Los montos que siendo superiores a los referidos, las entidades podrán adjudicar al proveedor que cuente con la capacidad de respuesta inmediata, habiendo convocado en su caso, por lo menos a tres proveedores.
- III.) Los montos de las operaciones, superiores señaladas en los incisos precedentes, que las entidades podrán adjudicar al proveedor que ofrezca las mejores condiciones, precios, calidad y oportunidad en el cumplimiento habiendo convocado en su caso, a por lo menos ocho proveedores.

Como pudimos observar, tanto la Ley de Obra Pública como la Ley en cuestión dan el mismo tratamiento por lo que respecta a la adjudicación de un contrato de obra

pública, de arrendamiento y de prestación de servicios profesionales ya que en ambas se contempla el procedimiento de licitación pública.

### **5.7. LA LEY DE PLANEACION.**

La importancia de estudiar esta Ley radica en que esta contiene normas de orden público que tiene por objeto establecer las normas y principios básicos bajo los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar en función de ésta, las actividades de la administración pública federal, entre las que se encuentran las entidades paraestatales, y específicamente las sociedades nacionales de crédito.

En términos del artículo segundo de esta Ley, la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país debiendo atender a los fines y objetivos políticos, sociales y económicos contenidos en nuestra Constitución Política.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Artículo 2. de la Ley de Planeación.

El artículo 3. nos dice que: "para efectos de la presente Ley se entiende por Planeación Nacional del Desarrollo, la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas y principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen"<sup>45</sup>

Por otro lado podemos decir que la Planeación sirve (llamémosle de este modo), para fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, mediante los cuales se podrán asignar recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

Ahora bien ya que se ha mencionado en repetidas ocasiones lo referente a planes y programas pasaré ahora a señalar que es el Plan Nacional de Desarrollo (PLANADE), para así entender mejor su papel dentro de las diversas leyes que hemos venido mencionando.

---

<sup>45</sup> Artículo 3. de la Ley de Planeación.

El PLANADE, en términos del artículo 21. de la Ley en comento, deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, teniendo una vigencia de seis años que no podrá ser excedida aunque sí puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Asimismo la función del PLANADE, es precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, quedando reservada la categoría de Plan al PLANADE.

Al efecto la ley de planeación establece que las entidades parastatales (sociedades nacionales de crédito) para poder elaborar su programas institucionales deberán atender las previsiones contenidas en el PLANADE y en el programa sectorial correspondiente, y por otro lado al elaborar sus programas institucionales se ajustarán en lo conducente a la ley que regule su organización y su funcionamiento.

Para finalizar lo conducente a esta ley, es importante señalar que el Ejecutivo Federal, ya sea por sí o a través de sus entidades podrá concertar la realización de las acciones previstas en el PLANADE y en los programas, con las representaciones de los grupos sociales o particulares interesados; por consiguiente toda concertación será objeto de contrato o convenio que será obligatorio para las partes que lo celebren estableciendo para ello las consecuencias y sanciones derivadas de su posible incumplimiento. Dichos contratos y convenios se consideran de derecho público.<sup>86</sup>

#### **5.8. LEY DE DEUDA PUBLICA.**

La deuda pública en términos de esta ley y en base al artículo 1. se constituye por las obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de las instituciones que presten el servicio de banca y crédito, por tanto las sociedades nacionales de crédito, quedan comprendidas en este precepto.

Al efecto, se entenderá por financiamiento, "la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de:

---

<sup>86</sup> Idem. Artículos 37, 38, y 39.

- 1.) la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo.
- 2.) la adquisición de bienes o la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte en plazos.
- 3.) los pasivos contingentes relacionado con los actos mencionados y;
- 4.) la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores."<sup>47</sup>

Ahora bien, ya que el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala los asuntos que le compete despachar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de entre los cuales se encuentra el planear, evaluar coordinar y vigilar el sistema bancario del país, (banca de desarrollo); la Ley de Deuda Pública establece que será ésta la dependencia del Ejecutivo Federal la encargada de la aplicación de la presente ley, de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su cumplimiento.

---

<sup>47</sup> Artículo 2. de la General de Deuda Pública.

### 5.9. LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.

Este ordenamiento jurídico señala que el patrimonio nacional se compone de bienes del dominio público y privado de la Federación, quedando comprendidos dentro del primer grupo, los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público así como los propios que de hecho utilice para dicho fin.

Por otra parte el artículo 5. de esta ley nos dice que dichos bienes estarán sujetos exclusivamente a los poderes federales en los términos de esta ley.

Los bienes de dominio público se caracterizan por ser inalienables e imprescriptibles y mientras no varíe su naturaleza jurídica no serán afectos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional, por tanto los particulares y las instituciones públicas sólo podrán adquirir sobre el uso, aprovechamiento y explotación de estos bienes los derechos regulados en esta ley y las demás que indique el Congreso de la Unión.

Finalmente cabe hacer notar que, están destinados a un servicio público los inmuebles destinados a las entidades de la administración pública federal;asimismo aquéllos

inmuebles de propiedad federal que estén a cargo de una entidad, deberán estar registrados en el Registro Público de la Propiedad Federal.

En consecuencia, los bienes propiedad de las S.N.C. son bienes del dominio público por el servicio al cual están destinados.

#### **5.10. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

De conformidad con el Título Cuarto de nuestra Constitución Política, y para los efectos de responsabilidad, se reputan como servidores públicos a los funcionarios y empleados y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal.

Una vez señalado lo anterior pasaremos a decir que de acuerdo a la ley en comento, las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán, en términos del artículo 3. de la misma:

"I. Las Cámaras de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;



- II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación;
- III. Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV. El Departamento del Distrito Federal;
- V. La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI. El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;
- VII. Tribunal Fiscal de la Federación;
- VIII. Tribunales de Trabajo en los términos de la legislación respectiva;
- IX. Los demás Organos jurisdiccionales que determinen las leyes.<sup>44</sup>

Para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de cualquier obligación por parte de un servidor público, las entidades de la

---

<sup>44</sup> Artículo 3. de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

administración pública federal establecerán unidades específicas para que cualquier particular pueda presentar la denuncia o queja correspondiente, y en su caso, se inicie el procedimiento disciplinario correspondiente, esto en términos del artículo 49 de la presente ley.<sup>89</sup>

Las sanciones previstas en esta ley para la comisión de una falta administrativa, en términos del artículo 53 son las siguientes:

- I. Apercibimiento privado o público;
- II. Amonestación privada o pública;
- III. Suspensión;
- IV. destitución del puesto;
- V. Sanción económica e;
- VI. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el sector público.<sup>90</sup>

---

<sup>89</sup> Idem. Art. 49

<sup>90</sup> Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios será de 6 meses a 3 años si el monto de aquélla no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal de la zona, y de 3 a 10 años si excede de dicho límite.

La ley considera algunos elementos para imponer sanciones administrativas los cuales son los siguientes: la gravedad de la responsabilidad; circunstancias socioeconómicas del servidor público; nivel jerárquico y antecedentes del infractor; los medios de ejecución; antigüedad del servicio; reincidencia en el cumplimiento de obligaciones; monto del beneficio, daño, o perjuicio económico derivado del incumplimiento de obligaciones.

De acuerdo a los elementos que reúna el infractor, se hará merecedor de la pena correspondiente.

Por otro lado dicha ley prevé que las resoluciones administrativas que impongan alguna sanción puedan ser impugnadas ante el Tribunal Fiscal de la Federación.<sup>91</sup>

Dentro de este ordenamiento se encuentra un capítulo relativo al Registro patrimonial de los servidores públicos el cual señala que existirá un registro de la situación patrimonial de los servidores públicos que será llevado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, por ello quedan comprendidos para cumplir dicha obligación, los directores generales, directores, subdirectores, gerentes, y

---

<sup>91</sup> Idem. Artículo 70.

subgerentes de la administración pública paraestatal; para el caso de que se incumpla lo anterior, sin causa justificada, quedará sin efectos el nombramiento respectivo previa declaración de la Secretaría de la Contraloría.

Finalmente cabe señalar que a raíz de la reprivatización del sistema bancario en nuestro país, los que anteriormente se consideraban servidores públicos, por que trabajaban en la banca quedan fuera de la aplicabilidad de esta ley esto es, los empleados que ahora pertenecen a la banca de primer piso, quedando sujetos al a misma los empleados bancarios de las Sociedades Nacionales de Crédito.

## CONCLUSIONES

En mi opinión llamarle conclusiones a este apartado no sería muy adecuado, en virtud de considerar que no es posible formular tales, sobre un sistema bancario tan complejo y cambiante como el nuestro; por ello preferiría llamarle apreciaciones personales.

1. El origen de la actividad bancaria y crediticia se remonta a los tiempos bíblicos; en Grecia y sobretodo en Roma en donde surgen las primeras normas jurídicas relativas a algunas operaciones de crédito, así como a la aparición de los primeros banqueros en el mundo.
2. A partir de la Edad Media y hasta 1816, surgen de lleno las operaciones de crédito, aparecen los depósitos; los préstamos con intereses y nacen las primeras instituciones bancarias, mismas que no tuvieron gran éxito dada la carencia de legislación bancaria y crediticia.
3. Tras once años de lucha, la Independencia de la nueva España, dio como resultado un grave trastorno en la vida económica del país, razón por la que las

operaciones de crédito no podían tener gran importancia como para que se les aplicara una normatividad o bien que fueran reguladas por Leyes bien definidas. En tal virtud en México no existían instituciones de crédito ni mucho menos una Legislación Bancaria.

4. Cuando surgieron los primeros bancos mexicanos, (Banco de Avío y el Banco Nacional de Amortización de Moneda de Cobre), comenzó a estructurarse una legislación bancaria mas definida, por lo que más adelante con la expedición del Código de Comercio de 1884, se enriquece el panorama jurídico y años más tarde surge la primera ley bancaria en México: La ley General de Instituciones de Crédito de 1897.
5. La ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990, divide a las instituciones de crédito en:
  - Instituciones de Banca Múltiple e;
  - Instituciones de Banca de Desarrollo.

6. Las Sociedades Nacionales de Crédito, (Banca de Desarrollo), no se rigen por la Ley General de Sociedades Mercantiles en virtud de que su estructura tiene características propias distintivas, que son reguladas en cuanto a su integración y organización por la Ley de Instituciones de Crédito y para su funcionamiento sus respectivas leyes orgánicas, en tanto que la banca múltiple o de primer piso, se rige por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Orgánica del Banco de México y legislaciones supletorias.
  
- 7.- La banca de desarrollo es un instrumento del estado para ayudar al desenvolvimiento del país, a promover el ahorro y la inversión y a llevar a cabo programas que fomenten actividades prioritarias del país.
  
8. La banca de Desarrollo no está en competencia con la banca de primer piso o banca múltiple ya que ambas tienen funciones diferentes y se puede decir que la primera es ayuda a complementar las operaciones de la segunda.
  
9. Al reprivatizarse la banca, se desincorporan de la aplicación del régimen jurídico de derecho que les era aplicable, (leyes de orden administrativo), la

**banca de primer piso o banca comercial, y en consecuencia éste régimen únicamente es aplicable para las Sociedades Nacionales de Crédito.**



**BIBLIOGRAFIA****LIBROS:**

1. Acosta Romero Miguel,  
Derecho Bancario.  
Ed. Porrúa, México, 1989.
2. Acosta Romero Miguel,  
Legislación Bancaria.  
Ed. Porrúa, México, 1989.
3. Acosta Romero Miguel,  
Teoría General del Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, México, 1987.
4. Acosta Romero Miguel,  
La Banca Múltiple.  
Ed. Porrúa, México, 1981.
5. Balnes Francisco,  
Los Grandes Problemas de México.  
Ed. Talleres Litográficos, "El Diario", México, 1912.
6. Cervantes Ahumada Raúl,  
Títulos y Operaciones de Crédito.  
Ed. Porrúa, México, 1945.

7. Cervantes Ahumada Raúl,  
Curso de Derecho Bancario.  
Ed. Jus, México, 1945.
8. Cuatro Mil Años de Banca Mundial,  
Biblioteca del Banco de México.  
México, 1975.
9. Curiel Yong Eduardo,  
Nociones Técnico Prácticas del Sistema Bancario,  
Ed. Pac, S.A. de C.V., México, 1985.
10. Diccionario de la Real Academia Española,  
Madrid, 1984.
11. Fraga Gabino,  
Derecho Administrativo.  
Ed. Porrúa, México, 1984.
12. Gil Valdivia Gerardo,  
Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México, Instituto de  
Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1986.
13. Hernández Octavio,  
Derecho Bancario Mexicano.  
Ed. Porrúa, México, 1956.
14. Herrejón Silva Hermilio,  
Las Instituciones de Crédito, un Enfoque Jurídico,  
Ed. Trillas, México, 1988.

15. Lobato López Ernesto,  
El Crédito en México.  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1945.
16. Macedo Pablo,  
La Evolución Mercantil, Comunicaciones, Obras Públicas y la Hacienda Pública.  
México, 1905.
17. Muñoz Luis,  
Derecho Bancario Mexicano.  
Ed. Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1974.
18. Potash Robert,  
El Banco de Avío en México,  
Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1950.
19. Quijano José Manuel,  
La Banca. Pasado y Presente.  
Ed. Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1984.
20. Rodríguez y Rodríguez Joaquín,  
Derecho Bancario.  
Ed. Porrúa, México, 1964.
21. Sánchez Cuen Manuel,  
El Crédito a Largo Plazo en México,  
Ed. Gráfica Panamericana, México, 1958.
22. Sánchez Gavito Indalecio y Macedo Pablo,  
La Cuestión de los Bancos,

Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1985.

23. Secretaría de Hacienda y Crédito Público,  
Legislación Bancaria,  
Tomos I, II, III y IV, Publicación de la Secretaría.

### **REVISTAS Y PUBLICACIONES:**

- Comparecencia ante la LII Legislatura del C. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog F. S.H.C.P., México 1984.
- Dávila Narro Jesús, Papel de la Banca de Desarrollo. Trabajo Inédito.
- El Mercado de Valores; "Iniciativa de Ley de Instituciones de Crédito", No. 14, Julio 15, 1990.
- Nacional Financiera, Medio Siglo de Banca de Desarrollo, Testimonio de sus Directores Generales. México 1985.
- Publicación de la Universidad de Harvard, The Early History of Deposit Banking, Harvard Economic Studies, 1960.
- Primera Reunión de Trabajo de la Banca Nacional y de Desarrollo de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Silva Durán Pedro Eduardo, La Regulación Jurídica y Administrativa en Nacional Financiera. Trabajo Inédito.

**LEGISLACION:**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990.
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 1985.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de mayo de 1986.
- Ley de Planeación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983.
- Exposición de Motivos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I.
- Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I.

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I.
  
- Plan Nacional de Desarrollo (1988-1994), publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de mayo de 1989.
  
- 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, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de junio de 1990.