

348909
12
4y

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

ESCUELA DE DERECHO

con estudios incorporados a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**"COMENTARIOS SOBRE EL NUEVO
ORDEN JURIDICO APLICABLE A LA BANCA"**

T E S I S

Que para optar por el Título de
LICENCIADO EN DERECHO

presenta

SERGIO RAUL ESQUER PEIRO

México, D F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1987



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

Introducción	I
------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

1.- La Expropiación de la Banca Privada	1
2.- Régimen Vigente	
2.1 Reformas Constitucionales	4
2.2 Análisis a las Reformas del Artículo 28 Constitucional .	6

CAPITULO SEGUNDO

LA NUEVA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Primera Parte

1.- Preámbulo	16
2.- Las Instituciones de Crédito	20
2.1 Concepto	21
2.2 Naturaleza Jurídica	21
2.3 Clasificación	25
2.4 Fines	28
3.- Organización y Funcionamiento	
3.1 El Capital	29
3.2 Organos de Administración	34
3.3 Organos de Vigilancia	38
3.4 Organos de Consulta	39

CAPITULO TERCERO

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Segunda Parte

1.- Reglas Generales de Operación de las Instituciones de - Crédito	43
2.- Operaciones Pasivas	48
3.- Operaciones Activas	53
4.- Servicios	59

CAPITULO CUARTO

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Tercera Parte

1.- Disposiciones Generales	63
2.- Prohibiciones y Sanciones	67
3.- Delitos Bancarios	
3.1 Antecedentes	71
3.2 Régimen Vigente	80
4.- Secreto Bancario	89
Conclusiones	97

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

La Nacionalización de la Banca Privada, anunciada por el Titular del Ejecutivo Federal de la anterior Administración en su Sexto Informe de Gobierno, marcó sin duda el cambio de mayor trascendencia que se ha producido dentro de la evolución del derecho bancario mexicano a lo largo de toda su historia.

Dicho acto expropiatorio, trajo en sí, múltiples exigencias inmediatas a las que tenía que adecuarse nuestro marco jurídico financiero vigente en ese momento.

Así, como respuesta a tales exigencias, el 18 de noviembre de ese mismo año, entraron en vigor diversas reformas a nuestra Carta Fundamental consagrándose en la misma, que el servicio público de banca y crédito habrá de ser prestado exclusivamente por el Estado.

De igual forma en diciembre de 1982, fue publicada la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que derivó expresamente de la reforma constitucional a que me refiero en el párrafo anterior, siendo por consecuencia ley reglamentaria

constitucional que sirvió de base para fundamentar -transitoriamente- la operación de las instituciones del sector bancario, ya con su nueva naturaleza jurídica y sus referidos objetivos económicos.

Posteriormente, en el período ordinario de sesiones correspondiente al año de 1984, el Congreso de la Unión aprobó las iniciativas de cuatro nuevas leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Orgánica del Banco de México; y de Sociedades de Inversión. Asimismo, se aprobaron importantes modificaciones a las leyes del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguros; y Federal de Instituciones de Fianzas.

Por otra parte, en lo tocante al régimen laboral, fue adicionada una fracción XIII bis, al apartado "B" del artículo 123 de nuestro máximo Ordenamiento, a efecto de incorporar en el mismo, a los trabajadores bancarios.

Asimismo, en tales circunstancias se expide el 30 de diciembre de 1983, la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis, del apartado "B", del artículo 123 de la

III

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en la misma, las normas jurídicas laborales para los trabajadores de las instituciones que prestan el servicio público de banca y crédito, así como para los trabajadores del Banco de México y del Patronato del Ahorro Nacional.

Con todo lo anterior, el nuevo orden jurídico financiero en nuestro país se presenta sustancialmente renovado, siendo únicamente el relativo al sector bancario del que me ocuparé en el presente estudio.

La explicación y comentarios de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985, para entrar en vigor al día siguiente, es el objeto central del presente trabajo.

Así, en el capítulo primero, me ocupo del aspecto constitucional, haciendo especial hincapié en el desarrollo de esta materia en nuestra Carta Fundamental; asimismo, analizo las reformas a la Constitución, originadas, como se dijo en líneas anteriores, con motivo de la expropiación de la banca privada.

IV

En los tres capítulos restantes, igualmente desarrollo los principales aspectos de la Ley Reglamentaria en cuestión, la cual divide en tres partes: la primera comprende a las instituciones de crédito, su concepto, naturaleza jurídica, sus fines, así como su estructura y funcionamiento; la segunda parte se refiere a las reglas generales de operación de las instituciones de crédito, las operaciones pasivas y activas y los servicios; y por último en la tercera parte hago referencia a las disposiciones generales, prohibiciones y sanciones, delitos bancarios y al secreto bancario.

Dentro de estos cuatro capítulos, desarrollo en forma mas amplia, además de las reformas al artículo 28 Constitucional, los temas relativos a los delitos bancarios, motivado por circunstancias especiales a las que me referiré mas adelante y porque considero necesarios algunos ajustes sobre dichas disposiciones; y el secreto bancario, por considerarlo de gran interés dentro de esta rama del derecho, y al igual que el primero, por estimar también la necesidad de algunas adecuaciones sobre el particular.

Por último, deseo dejar establecido expresamente

que no es materia de esta tesis el análisis del acto administrativo expropiatorio de la banca privada ni sus consecuencias, como tampoco el régimen jurídico directamente aplicable a las relaciones laborales en el seno de la banca, sino que como lo he anunciado en el título del trabajo, habré de circunscribirme únicamente al estudio de los términos de la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito por cuanto a su carácter directamente normativo de las instituciones de crédito del país.

CAPITULO I

PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

SUMARIO

1. La Expropiación de la Banca Privada. 2. Régimen Vigente. 2.1 Reformas Constitucionales. - -
2.2 Análisis a las Reformas del Artículo 28 Constitucional.

1. LA EXPROPIACION DE LA BANCA PRIVADA

El 10. de septiembre de 1982, el Titular del Poder Ejecutivo Federal, de los Estados Unidos Mexicanos,

en su VI Informe de Gobierno, anunció la nacionalización de la banca privada, decisión que vino a modificar sustancialmente el sistema bancario mexicano.

En opinión de Borja Martínez, al momento de producirse tal anuncio, "el orden normativo aplicable a la banca, presentaba las características siguientes: sujeción de la actividad bancaria a un régimen de servicio público concesionable a los particulares; amplia regulación de tal servicio por parte de las autoridades financieras; sistema estructurado primordialmente bajo el criterio, ya no de banca especializada, sino de banca múltiple; prevenciones que permitían la coexistencia de empresas bancarias tanto del sector público como del privado; amplias atribuciones de las citadas autoridades financieras para adecuar los términos de la intermediación en el crédito a las diversas coyunturas que fuera presentando el desempeño de la economía, y existencias de disposiciones que aseguraban razonablemente no sólo la necesaria solvencia y liquidez de la banca para la debida protección de quienes le confían sus ahorros, sino también el adecuado empleo de éstos en apoyo de los diferentes sectores económicos." (1)

No obstante lo anterior, en mi opinión considero que el orden normativo vigente hasta antes de la

expropiación bancaria, adolecía de una técnica legislativa adecuada, debido sobre todo a que en sus cuarenta y cuatro años de vigencia, se introdujeran multitud de cambios y adiciones que ya hacían complicada su comprensión, aplicación e incluso su lectura.

El hecho de haberse expropiado la banca privada, originando como lo señalé anteriormente, un cambio radical en nuestro sistema bancario, trafa, entre otras cosas, nuevas exigencias en cuanto a como debería conformarse en lo sucesivo la nueva estructura jurídica aplicable a la banca.

Así, atendiendo a tales exigencias, en diciembre de 1982, se expidió la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, cuyo contenido se ocupa principalmente de establecer la nueva naturaleza jurídica de las instituciones, configurándolas con el carácter de sociedades nacionales de crédito como nuevas personas morales de derecho público, y con características propias; posteriormente, el Congreso de la Unión, en el período ordinario de sesiones correspondientes a 1984, aprobó las iniciativas de cuatro nuevas leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del

Crédito; Orgánica del Banco de México; y de Sociedades de Inversión; asimismo, se aprobaron en dicho periodo importantes modificaciones a las Leyes del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguros; y Federal de Instituciones de Fianzas.

2. REGIMEN VIGENTE.

2.1 Reformas Constitucionales.

El 17 de septiembre de 1982, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión, la correspondiente iniciativa de decreto para reformar y adicionar los artículos 28, 73, fracciones X y XVIII y 123, Apartado "B" de nuestra Carta Fundamental. Las reformas al artículo 28 atribuirían al Estado la facultad exclusiva de la prestación del servicio público de banca y crédito. Las del Artículo 73 otorgarían al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre servicios de banca y de crédito y para dictar reglas a fin de determinar el valor de la moneda extranjera. La adición al Artículo 123, del

Apartado "B", incorporaría una fracción XIII bis la cual señala que 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 artículo.

El proceso legislativo que puso en marcha tal iniciativa, culminó por lo que a modificaciones constitucionales se refiere, el 18 de noviembre de 1982, fecha en que entraron en vigor: una adición con el párrafo quinto al artículo 28; reformas al texto del artículo 73, fracciones X y XVIII; y una adición al artículo 123, Apartado "B", con la fracción XIII bis.

La adición al artículo 28, como ya se ha expresado en líneas anteriores, corresponde al principio de la nacionalización de la banca privada. Las otras, están íntimamente relacionadas con él.

En lo tocante a la fracción XVIII del citado artículo 73, relativa al régimen para determinar el valor de la moneda extranjera, debo aclarar que sobre tal modificación al no estar estrechamente relacionada con el presente trabajo no haré más comentarios.

2.2 Análisis a las Reformas del Artículo 28 Constitucional.

Este precepto dispone que "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 fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria."

Cuarto Párrafo... "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: Acuñación de moneda; correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión".

Párrafo Quinto . . . "Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de éste

artículo la prestación del servicio público de banca y de 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 aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Del contenido del precepto legal citado, se desprenden las siguientes características:

a) Se reconoce al servicio público de banca y de crédito, como actividad no monopólica, reservada exclusivamente al Estado.

Sobre este particular, cabe señalar que la redacción de la multicitada fracción quinta, resulta un poco ambigua al decir que "Se exceptúa también . . ." Esto se debe, como lo indica Borja Martínez (2), a que cuando se adiciona dicho párrafo quinto, el contenido del propio artículo, era distinto al actual. Es decir, al momento de dicha adición, el citado precepto disponía que "En los

Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos de ninguna clase. . .", ". . . exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos. . ."

De tal suerte, que no obstante que se realizaron dichas reformas, la primera parte de la fracción quinta quedó en los mismos términos.

Sin embargo, la afirmación anterior relativa a que "se le reconoce al servicio público de banca y de crédito, como actividad no monopólica, reservada exclusivamente al Estado", la fundo básicamente en la exposición de motivos de la iniciativa de decreto de la reforma en cuestión, en la que se señala que "se incorpore a nuestra Carta Magna la previsión de que no se considera monopolio, por excepción, la operación de Bancos, ya que su actividad constituye un servicio público regulado actualmente por la Federación, lo cual implica adicionar el artículo 28 de la Constitución."

b) Dicho servicio público de banca y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado, a través de instituciones en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria.

Al respecto, cabe señalar primeramente, que las leyes secundarias ya consideraban anteriormente, dicho servicio como público, al sujetarlo en su ejercicio a concesión por parte del Gobierno Federal, aún cuando permitían que éste lo concesionara a empresas privadas, bajo un régimen de regulación y control.

En relación a las instituciones a través de las cuales el Estado prestará el mencionado servicio en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, cabe señalar que en la nueva Ley, se establece que sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse al servicio público de banca y crédito, definiéndolo como la "captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados."

Al respecto y para finalizar con este inciso, considero justo destacar, que la definición que da la nueva Ley, supera a la que daba la anterior Ley Bancaria en su artículo 146, tercer párrafo, el cual señalaba que "se

reputará como ejercicio de la banca y crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena."

c) Dicha ley reglamentaria, debe de determinar también las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional.

En relación a lo primero, Borja Martínez (3) señala que dicha prevención se acata en el ordenamiento secundario, "el cual mantiene diversas normas establecidas desde hace varios años en la legislación bancaria anterior, conforme a las que las instituciones de crédito deben satisfacer diversos requisitos que procuren su adecuada liquidez y solvencia, entre ellas destacan: mantener por lo menos el capital mínimo que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - mediante disposiciones de carácter general - el cual debe estar íntegramente pagado; guardar una adecuada relación entre sus operaciones pasivas y activas en términos que permita a los bancos satisfacer condiciones adecuadas de seguridad y liquidez", entre otras.

Conforme a lo segundo, la Ley Reglamentaria reitera esta prevención en diversos artículos, destacando evidentemente entre ellos, el artículo 3o., conforme al que la prestación del servicio público de banca y crédito, así como la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, deben llevarse a cabo con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y en especial, del Programa de Financiamiento del Desarrollo.

d) Señala, que el servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a los particulares.

El contenido de este mandato por sí solo se explica. Donde surge verdaderamente una situación controvertida, en relación al mismo, es en el sentido de que el artículo segundo transitorio del mencionado Decreto de reformas, señala que "En tanto se establecen por la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del Artículo 28 Constitucional las modalidades a que se sujetarán, mantienen su actual situación jurídica, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S. A., el Banco Obrero, S. A., las sucursales en México de bancos extranjeros que cuentan con concesión del Gobierno Federal y las Organizaciones Auxiliares de Crédito."

Al respecto, la nueva Ley Reglamentaria en su artículo Décimo Transitorio, señala que "El Banco Obrero, S. A. y las sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, continuarán rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales vienen operando."

De lo expuesto, se observa que una ley secundaria como lo es la nueva Ley Reglamentaria, está contradiciendo un mandato Constitucional, en el sentido de que éste último dispone que "El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares."

Ante esta situación inconstitucional, cabe únicamente destacar que, en mi opinión, obedece a circunstancias de naturaleza económico-políticas, a las que tuvo que hacer frente el actual régimen, en el momento de la expropiación bancaria.

En opinión del maestro Acosta Romero (4) lo anterior obedece a que pensando en el orden jurídico, por razones del principio de la no retroactividad de la ley, previsto por el artículo 14 de la Constitución se puede entender que la palabra "exclusivamente se aplica a partir

del día 4 de febrero de 1983 en que entró en vigor esta reforma.

Por último, considero importante el aclarar, el porqué el legislador no incorporó el servicio público de banca y crédito en el párrafo cuarto del multicitado artículo 28 constitucional, así como, que, si no incluyó dicho servicio público en las actividades estratégicas, ¿dentro de qué actividades lo está clasificando?

En mi opinión, el Constituyente Permanente, deliberadamente mantuvo separado dicho servicio de las actividades estratégicas, y lo hizo debido a la concurrencia de particulares que se puede dar en la prestación de éste último. Lo anterior, lo fundo en lo siguiente:

El Artículo 25 de nuestra Carta Fundamental, establece en su párrafo Cuarto que "El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso establezcan."

Por su parte, el párrafo quinto del citado precepto, señala que "Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo."

De lo anteriormente expuesto, se concluye además, que si no en forma expresa, se le clasifica en forma tácita, a la prestación del servicio público de banca y crédito, dentro de las actividades prioritarias, al poder concurrir en la prestación del mismo, los sectores social y privado.

NOTAS AL PRIMER CAPITULO

- (1) **Borja Martínez, Francisco, LA CONSTITUCION MEXICANA: Rectoría del Estado y Economía Mixta. p. 316.**
- (2) **Ibidem, p. 318**
- (3) **Ibidem, p. 325**
- (4) **Acosta Romero, Miguel, LEGISLACION BANCARIA: Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia. p. 20.**

CAPITULO II

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO
PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

Primer a Parte

SUMARIO

1. Preámbulo. 2. Las Instituciones de Crédito. 2.1 Concepto. 2.2 Naturaleza Jurídica. 2.3 Clasificación. 2.4 Fines. 3. Organización y Funcionamiento. 3.1 El Capital. 3.2 Organos de Administración. - 3.3 Organo de Vigilancia. 3.4 Organo de Consulta.

1. PREAMBULO.

El Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, en su Primer Informe de Gobierno, se comprometió a continuar el programa de reorganización del Sistema Bancario y Financiero Mexicano, incluyendo para tales efectos la proyección de una legislación financiera totalmente renovada.

Como consecuencia, el Congreso de la Unión en el período ordinario de sesiones correspondiente a 1984, aprobó las iniciativas de cuatro Nuevas Leyes: Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito; General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Orgánica del Banco de México; y de Sociedades de Inversión. Asimismo, se aprobaron importantes modificaciones a las leyes del Mercado de Valores; General de Instituciones de Seguros; y Federal de Instituciones de Fianzas.

Nuestro sistema bancario, se señala en la exposición de motivos de la iniciativa de ley que nos ocupa, "se encuentra regulado por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, vigente a partir de enero de 1983, y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, promulgada en 1941. Esta misma Ley permitió la adecuada operación del sistema durante su desarrollo. Sin embargo, las múltiples reformas, adiciones y derogaciones de que ha sido objeto al través de más de cuarenta años, hacen difícil su análisis, interpretación y aún su aplicación. Sus disposiciones fueron concebidas para normar la operación de un sistema bancario concesionado, y su objeto de regulación contempla una figura jurídica obsoleta o en desuso."

Asimismo, se señala en dicha exposición de motivos que "En síntesis, esta Iniciativa de Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que someto a la consideración de esa Soberanía, tiene por objeto el cumplimiento del mandato establecido en el quinto párrafo del artículo 28 Constitucional, y la instauración de un régimen jurídico integral del sistema bancario mexicano, orientado por los principios de rectoría económica del estado, economía mixta, y planeación democrática, consagrados en nuestra Carta Magna."

El 14 de enero de 1985, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, para entrar en vigor al día siguiente de su publicación. "En estas condiciones y de acuerdo con el artículo transitorio Segundo de la nueva Ley Reglamentaria, la quinta ley, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941 y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 31 de diciembre de 1982 han sido derogadas, esta última sexta Ley Bancaria, convirtiéndose por lo tanto en fuentes históricas del derecho bancario mexicano, como eran las anteriores de 1897, 1924, 1926, y 1932." (1)

Esta nueva Ley, señala el maestro Jorge Barrera Graf, contiene ahora en un sólo ordenamiento las materias sobre instituciones y operaciones de crédito que antes estaban comprendidas en las dos leyes que abroga, o sea, la Ley de 1982, y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; y lo hace en forma sistemática y con una mayor técnica que esta última Ley General. Se divide la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en seis títulos, que se subdividen en capítulos. El título primero se refiere al servicio público de la banca (artículos 10. a 80.); el título segundo, comprende, en el capítulo I, a las instituciones de crédito (artículos 90. a 29); enseguida, el capítulo II, a las reglas generales de las operaciones de crédito (artículos 30 a 38), que distingue en operaciones pasivas, reguladas en el capítulo III (artículos 39 a 48), operaciones activas, en el capítulo IV (artículos 49 a 57), y servicios bancarios, en el capítulo V (artículos 58 a 66). (2)

"El título tercero se integra de dos capítulos, el I comprende disposiciones generales aplicables a todos los bancos (artículos 67 a 77), y el II a la contabilidad de los bancos (artículos 78 a 81). El Título Cuarto se refiere al régimen de prohibiciones y de sanciones. Se compone de tres capítulos, el I establece las prohibiciones

en materias bancarias (artículos 82 a 84); el capítulo II regula las sanciones administrativas (artículos 85 a 88) y el capítulo III se refiere a los delitos bancarios (artículos 89 a 92). El título quinto comprende la normativa sobre "protección de intereses del público" (artículos 93 a 96). Finalmente, el título sexto regula, en dos capítulos, a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; el capítulo I (artículos 97 a 107), se refiere a su organización y funcionamiento, y el II (artículos 108 a 112), a la "inspección y vigilancia" atribuidas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Contiene además, dicha Ley, once disposiciones transitorias." (3)

2. LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.

El artículo 2o. de la nueva Ley Reglamentaria, señala que el servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito.

Es decir, dicho servicio será prestado por aquellas personas morales de derecho público que tengan el carácter de sociedad nacional de crédito.

2.1 Concepto.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 90 de la mencionada Ley, las Sociedades Nacionales de Crédito son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios, las cuales, señala el propio artículo, tendrán duración indefinida y domicilio en territorio nacional, su creación será a través de decreto del Ejecutivo Federal.

2.2 Naturaleza Jurídica.

En opinión del maestro Miguel Acosta Romero, quien en su reciente obra titulada "Legislación Bancaria" desarrolla este controvertido tema por demás en forma amplia y precisa, el servicio público de banca y crédito es un servicio comercial que presta el Estado Federal

Mexicano. Asimismo, según el propio autor, dicho servicio se presta a través de sociedades mercantiles de Estado en las cuales el mismo establece normas y mantiene ingerencia.

En relación a lo anterior, el propio Acosta Romero (5), cuestiona en primer término si se trata de sociedades o no, afirmando que sí son sociedades tanto porque así lo establecen la Ley de 1982 y la vigente, como porque en dichos Ordenamientos se prevé la posibilidad de participar personas distintas del Gobierno Federal hasta en un 10 del capital social de las sociedades nacionales de crédito, "por lo que se necesitarían, señala el mismo autor, técnicamente 34 personas que sería el número de socios que suscribieran el capital minoritario representado por los certificados de aportación patrimonial serie "B", dándose aquí un efecto de la sociedad capitalista". Asimismo, Acosta Romero fundamenta lo anterior en las limitaciones de responsabilidad establecidas en los artículos 13, primer párrafo y 18 primer párrafo, de la vigente Ley Reglamentaria, que señala que la distribución de las utilidades se hará en proporción a las aportaciones. Las pérdidas serán distribuidas en igual forma y hasta el límite de las aportaciones".

Aunque se les defina a las sociedades nacionales de crédito, como instituciones de derecho público, según señalé en el punto anterior, estimo en concordancia con el maestro Acosta Romero, que se trata de sociedades mercantiles, cuya mercantilidad se deriva principalmente de su objeto, en donde se preveen una serie de actos que a lo largo de la historia la doctrina ha considerado como típicamente mercantiles, además de que la mayor parte de las operaciones se encuentran reguladas por el Código de Comercio, leyes especiales mercantiles y usos bancarios comerciales (6).

Ahora bien, complementado lo señalado en el párrafo anterior, el multicitado autor considera además que la mercantilidad de las sociedades en comentario, se desprende también del hecho de que por una parte éstas son producto de una transformación de instituciones de crédito que en su momento fueron sociedades anónimas mercantiles, así como porque por otro lado, la propia ley vigente prevee la inscripción de una serie de actos en el Registro Público de Comercio, tales como los reglamentos orgánicos y sus modificaciones, el nombramiento de servidores públicos y sus facultades, entre otros. (7).

Por otra parte y en relación a lo anterior, cabe señalar que, como se estableció en líneas anteriores, por virtud de la expropiación bancaria, fue reformada nuestra Carta Fundamental, a efecto de darle precisamente la debida sustentación jurídica de rango constitucional. Así, el párrafo quinto del Artículo 28 de dicho Ordenamiento, determina que el servicio público de banca y de crédito será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria.

Por su parte, la Ley de 1982, establecía que el capital de las sociedades nacionales de crédito debería estar representado por certificados de aportación patrimonial, mismos que se dividirían en dos series: la serie "A" que representaría en todo tiempo el 66% del capital de la Sociedad y sólo podría ser suscrito por el Gobierno Federal; y la serie "B", por el 34% restante en el que podrían concurrir, además del propio Gobierno Federal, los usuarios y los trabajadores bancarios, entre otros.

Lo anterior, tuvo como consecuencia las respectivas reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en donde las sociedades nacionales de crédito, con fundamento en el artículo 3º, pasan a formar

parte de la Administración Pública Paraestatal, y que en base al artículo 46 del propio Ordenamiento se consideran como empresas de participación estatal mayoritarias.

Asimismo, se adiciona un párrafo al artículo 31 de la citada Ley Orgánica, a fin de sectorizar al sistema bancario, dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quedando así dicha Dependencia como coordinadora de tal sector.

Por último, únicamente voy a señalar, que la nueva Ley, establece el mismo porcentaje, como se verá más adelante, que el que señalaba la propia Ley de 1982.

2.3 Clasificación.

Según el citado artículo 2o., Las sociedades nacionales de crédito, serán:

- a) Instituciones de Banca Múltiple
- b) Instituciones de Banca de Desarrollo .

Esta clasificación, obedece a lo que antes era la banca privada, y las instituciones nacionales de crédito, que vinieron cumpliendo siempre funciones distintas, mismas que a lo largo del desarrollo de la presente tesis, iré detallando.

Las instituciones de banca múltiple, ajustarán su operación a las disposiciones de la Ley en comentario a las de la Ley Orgánica del Banco de México y en su defecto y en este orden, a la Legislación Mercantil; los usos y prácticas bancaria y mercantiles; y el Código Civil para el Distrito Federal, mientras que las instituciones de banca de desarrollo se encontrarán reguladas por su respectiva Ley Orgánica, por dicha Ley Reglamentaria y por la de la banca central. Los dos tipos de instituciones contarán con Reglamentos Orgánicos expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cabe hacer el comentario, en relación a estos dos tipos de instituciones, que la nueva Ley no indica ni su concepto, ni su naturaleza, ni sus notas distintivas. Estos aspectos, más bien, se desprenden de la exposición de motivos, aunque también de distintos preceptos legales que pueden en forma conjunta atribuir fines distintos a la una y a la otra, que expliquen y justifiquen la existencia de

ambas, así como la especial regulación de la banca de desarrollo a través de las leyes orgánicas que se dicten.

La exposición de motivos, afirma, de la banca múltiple, que "sigue constituyendo el centro de la actividad financiera", por lo que "es fundamental que tenga una estructura que conforme su papel clave en el proceso de ahorro-inversión y se convierta en un activo promotor del cambio estructural"; y después agrega que ella, "no será instrumento del Estado para el control de las empresas"; "la intervención del Gobierno Federal, se hará con recursos presupuestales y a través de la banca de desarrollo." "He aquí pues, funciones y finalidades que la distingue de la banca de desarrollo, y también, indicaciones de que el Estado, por una parte, mantiene como objetivo el control de ciertas empresas; por otra su apoyo fiscal a la banca de desarrollo, no a la múltiple; y por otra más, la finalidad de especialización y de apoyo sectorial. (8)

Por otra parte, dicha exposición de motivos señala, respecto de la banca de desarrollo, que sus leyes orgánicas, "determinarán su especialización en la promoción y funcionamiento de los diferentes sectores y actividades; su creación, transformación, fusión y disolución, la integración de sus órganos de gobierno, así como las

modalidades operativas que requieran su especialización sectorial y el origen fiscal de una parte considerable de los recursos que manejan."

Por último, como complemento de lo anterior, cabe agregar que la nueva Ley, en su artículo 31 dispone también fines propios de la banca de desarrollo tales como, el "propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional" (párrafo tercero, al final), así como, "procurar el mejor aprovechamiento y canalización más adecuada de los recursos de las instituciones de banca de desarrollo" (párrafo cuarto).

2.4 Fines.

Los fines de las sociedades nacionales de crédito se encuentran contemplados en el artículo 30. de la nueva Ley, destacando los siguientes:

Fomentar el ahorro nacional; facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito; canalizar eficientemente los recursos financieros; promover la participación de la banca en los mercados

financieros internacionales; procurar un desarrollo equilibrado y una sana competencia entre las instituciones de banca múltiple y promover y financiar las actividades y sectores en el caso de las instituciones de banca de desarrollo que para tales efectos señale el Congreso de la Unión.

3. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

3.1 El Capital.

El capital social de las sociedades nacionales de crédito, señala la nueva Ley Reglamentaria, estará representado por certificados de aportación patrimonial, los que están divididos en dos series: la "A", que representará el 66% del capital, y sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal, y la "B", que representa el 34% restante, en donde se posibilita la participación de particulares. En el caso de las instituciones de banca de desarrollo, la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B", se sujetará a las modalidades

que se establezcan en las respectivas leyes orgánicas, considerando la especialidad sectorial y regional de cada una de ellas.

Los certificados correspondientes a la serie "A" se emitirán en un título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrán cambiar su naturaleza y los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos.

En relación a estas características señaladas en el tercer párrafo del artículo 11 de la Ley en comentario, considero que el "serán intransmisibles" saldría sobrando, toda vez que en el segundo párrafo del mismo artículo se señala que la serie "A" sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal.

Por otra parte, los certificados serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos y sus titulares tendrán derecho a designar a los miembros del consejo directivo correspondientes a dicha serie, posibilitando con esto la participación de sus tenedores en la toma de decisiones de alto nivel; asimismo, podrán integrar una comisión consultiva, en donde se conocerán las políticas y criterios conforme a los cuales la sociedad lleva a cabo sus operaciones pudiendo opinar sobre estos aspectos, al igual

que sobre el proyecto de aplicación de utilidades, entre otras funciones, y también designarán un comisario, que les representará en el órgano de vigilancia de la institución.

Ahora bien, el artículo 16 del multicitado Ordenamiento, señala que "el capital mínimo de las sociedades nacionales de crédito, será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, el cual estará íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda del mínimo, deberá estar pagado por lo menos en un 50%, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido".

Por otra parte, considero oportuno señalar que con el propósito de imprimir una mayor democratización en el capital de las instituciones de crédito y de propiciar una adecuada participación regional y de los distintos sectores y ramas de la economía nacional, la vigente Ley incorpora a las instituciones de banca de desarrollo, a la forma de integración del referido capital.

Por último, considero oportuno hacer un breve paréntesis en lo que respecta al 34% de los certificados de aportación serie "B" del capital social de las sociedades nacionales de crédito.

La Ley de 1982, indicaba en su artículo 10, primer párrafo, que dicho porcentaje podría ser suscrito por el "propio Gobierno Federal, por entidades de la administración pública federal paraestatal, por los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; por los usuarios del servicio público de banca y crédito, y por los trabajadores de las propias nacionales de crédito.

En cambio, en la nueva Ley nada se indica de las personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas), que puedan suscribir los mencionados certificados serie "B". Aunque del artículo 15 segundo párrafo se puede deducir que pueden participar "las entidades de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios".

De lo anterior, podemos observar que actualmente ya no se hace mención ni de los usuarios, ni de los trabajadores bancarios.

Al respecto, considero que dichas omisiones pudiéren obedecer a razones meramente de forma, ya que como se señaló en el primer capítulo del presente trabajo, al ser considerado el servicio público de banca y de crédito como actividad prioritaria y no estratégica del Estado, puede existir la concurrencia de los particulares, por lo que el legislador no tendría porque ocultar dicha participación.

Lo anterior, lo fundo también, en que del párrafo tercero del mismo artículo 15 de la nueva Ley, se concluye que sólo prohíbe que suscriban esos certificados serie "B", extranjeros y personas físicas o morales que no tengan cláusula de exclusión de extranjeros; además una obvia interpretación a contrario sensu, que ciertamente iría en contra del espíritu de la Ley, conduciría a permitir que los mexicanos y las sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros sí podrían suscribirlos, y como la nueva Ley nada dice, esta omisión podrían interpretarse en

el sentido de que cualquier persona, pública o privada, tiene derecho a suscribir esos certificados serie "B".

Por último, cabe señalar que aparentemente existe una contradicción relativa a que por un lado el Estado se reserva la facultad exclusiva de prestar el multicitado servicio público, y por otro la concurrencia de particulares.

En mi opinión, tal contradicción no existe, ya que el Estado se está reservando dicha exclusividad con el simple hecho de participar mayoritariamente en el capital de las sociedades nacionales de crédito. En otras palabras, el consejo directivo, quien es el órgano máximo de dichas sociedades y al cual le corresponde llevar la conducción de las mismas, invariablemente estará constituido mayoritariamente por representantes del Gobierno Federal. Asimismo, por la forma que la nueva Ley dispone para las sesiones del consejo directivo, no cabe la posibilidad de que alguna decisión pueda ser tomada por los consejeros serie "B" de la sociedad de que se trate.

3.2 Organos de Administración.

La administración de las sociedades nacionales de crédito, queda encomendada a un consejo directivo y a un director general.

El consejo directivo será el órgano supremo de la sociedad y será quien instruya al director general para la realización y ejecución de los objetivos y metas de sus programas. Asimismo, en representación de la sociedad, el propio consejo podrá acordar la realización de todas las operaciones inherentes a su objeto y delegar discrecionalmente sus facultades en el director general, así como constituir apoderados y nombrar dentro de su seno delegados para actos y funciones específicos.

Dentro de las principales facultades indelegables del Consejo, destacan las siguientes:

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 las de aquél; aprobar los programas sobre el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas; determinar las facultades de los distintos órganos y de los servidores públicos de la sociedad, para el otorgamiento de créditos; aprobar el

balance anual de la sociedad; aprobar los proyectos de los programas financieros, de operación anual e institucionales y los presupuestos de gastos e inversiones; proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las modificaciones al reglamento orgánico; aprobar los convenios de fusión de la sociedad; proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el aumento o reducción del capital social, y las que establezca con este carácter la respectiva ley orgánica, en el caso de las instituciones de banca de desarrollo, y el reglamento orgánico de la sociedad.

Asimismo, el consejo directivo estará integrado por no menos de nueve ni más de quince consejeros propietarios y sus respectivos suplentes; siendo presidido por el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por la persona que éste designe de entre los consejeros de la serie "A".

Tratándose de instituciones de banca de desarrollo, se estará a las modalidades que en su caso señale la respectiva ley orgánica, para adecuar la integración del consejo directivo a las características financieras y objetivas de sus operaciones.

El director general tendrá a su cargo la administración de la sociedad, la representación legal de ésta y el ejercicio de sus funciones incluyendo las de delegado fiduciario general. Será designado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público.

En este mismo contexto, y con la finalidad de salvaguardar y garantizar una administración honesta, eficiente y profesional de las instituciones de crédito, en la nueva Ley se precisan y amplían los requisitos que deben reunir los directores generales y los servidores públicos que ocupen cargos directivos. De entre los requisitos destacan los de tener notorios conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria y crediticia.

Merece especial comentario, el hecho de que en el último párrafo del artículo 24 relativo al director general que hemos venido comentando, se le faculte a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para "acordar que se proceda a la remoción o suspensión de los delegados fiduciarios y servidores públicos que pueden obligar con su firma a la institución, con excepción del Director General, cuando considere que tales personas no cuentan con la suficiente

calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, oyendo precisamente al interesado . . ."

Esta facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tiene su antecedente en el artículo 91 bis de la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que disponía al respecto que "la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá, en todo tiempo, acordar que se proceda a la remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, comisarios, directores y gerentes, y de los funcionarios que pueden obligar con su firma a las instituciones. . ."

Destaca a simple vista, haciendo una rápida comparación de ambos preceptos, que actualmente la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros ya no puede remover al director general, situación que obedece a razones que considero son meramente políticas, ya que en un momento dado no sería prudente, que el presidente de la mencionada Comisión remueva o suspenda a un servidor público que fue designado por el Presidente de la República a través del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.3 Organismo de Vigilancia.

Este se integra por un comisario de la Serie "B", y por otro nombrado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Por cada comisario, señala el artículo 28 de la nueva Ley, será nombrado el respectivo suplente. Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad, y demás documentación de la sociedad, incluida la del consejo, así como para llevar a cabo todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo el derecho de asistir a las juntas del consejo directivo con voz.

3.4 Órgano de Consulta. La Comisión Consultiva.

"Este Órgano social tiene funciones muy modestas y su funcionamiento debe ser normado por el Reglamento Orgánico de cada Sociedad Nacional de Crédito" (9). De acuerdo con esta nueva Ley, los asuntos de que debe ocuparse son principalmente:

a) Opinar sobre las políticas operativas de la sociedad,

b) Analizar el informe de actividades y los estados financieros que le presente el Consejo Directivo por conducto del Director General, y

c) Opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades y formular las recomendaciones conducentes sobre los asuntos que legalmente haya podido conocer, tratar y analizar.

Sobre este particular, cabe el comentario de que estos organismos de consulta se crearon con la finalidad de que participaran en las decisiones más relevantes todos y cada uno de los tenedores de certificados de aportación patrimonial serie "B" de las sociedades nacionales de crédito. Dichas comisiones se irán integrando conforme los particulares vayan adquiriendo participación en las instituciones de crédito.

NOTAS AL SEGUNDO CAPITULO

- (1) **Soto Sobreyra y Silva, Ignacio, La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Antecedentes y Comentarios. p. 96**
- (2) **Barrera Graf, Jorge, Nueva Legislación Bancaria. p.**
- (3) **Ibid.**
- (4) **Acosta Romero, Miguel, LEGISLACION BANCARIA: Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia. pp. 61 a 68**
- (5) **Ibidem, pp. 64 y 65.**
- (6) **Ibidem, pp. 64 y 67.**
- (7) **Ibid.**
- (8) **Barrera Graf, op. cit., p. 24**
- (9) **Soto Sobreyra y Silva, op. cit., p. 127.**

CAPITULO III

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO
PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

S e g u n d a P a r t e

SUMARIO

1. Reglas Generales de Operación de las Instituciones de Crédito.
2. Operaciones Pasivas.
3. Operaciones Activas.
4. Servicios.

1. REGLAS GENERALES DE OPERACION DE LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.

La nueva Ley establece determinadas reglas generales de operación, a través de las cuales se señalan medidas para invertir los recursos captados del público con condiciones adecuadas de liquidez; para mantener los recursos de capital neto necesarios conforme al monto de los activos sujetos a riesgo; para diversificar los riesgos en las operaciones pasivas y activas, y para determinar las inversiones con cargo a capital pagado y reservas de capital.

En este sentido, la Ley Reglamentaria contempla en su artículo 30, el "Catálogo de Operaciones" el cual tiene su origen casi en su totalidad, en la derogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. A lo largo de este capítulo irá comentando las operaciones más relevantes contenidas en el citado catálogo.

Dicho artículo 30, enumera en veintitres fracciones las operaciones que las instituciones de crédito pueden realizar. En la anterior Ley Bancaria, varios

artículos se referían a los distintos bancos y a ciertas operaciones que ellos podían realizar, ahora se indican en una sola norma, lo que evidentemente constituye una ventaja de la nueva Ley; la que además conserva los principios de aplicación analógica y de conexidad (fracción XXIV), mismos que ya existían en la anterior Ley Bancaria.

Es pertinente destacar, que las instituciones de banca de desarrollo realizarán, además de las operaciones señaladas para la banca múltiple, las necesarias para la adecuada y eficiente atención del correspondiente sector de la economía nacional y para el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, de acuerdo a las modalidades y excepciones previstas en sus leyes orgánicas.

Otro aspecto importante a comentar dentro de este capítulo, es que las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realicen las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetarán a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia. En la anterior Ley Bancaria, se estaba a lo

dispuesto en el artículo 94 bis 8 y a las reglas que para tales efectos expidiera Banco de México.

Por otra parte, y dentro de estas reglas generales de operación, la propia Ley Reglamentaria establece que las instituciones de crédito deberán invertir los recursos que captan del público y llevar a cabo las operaciones que den origen a su pasivo contingente, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez.

Se establece también que al realizar sus operaciones, las instituciones de banca múltiple deberán diversificar sus riesgos, y se faculta a las autoridades financieras para determinar, mediante reglas generales, los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de una institución que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas que deban considerarse como un solo acreedor, así como para fijar los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes de una misma persona, entidad o grupo de personas que por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad constituyan riesgos comunes para una institución de crédito.

A este respecto, cabe el comentario del maestro Jorge Barrera (1), de que tanto el concepto de pasivo contingente como pasivo exigible, son conceptos de mucha importancia en relación con la liquidez y la solvencia de las sociedades nacionales de crédito y que sin embargo, la nueva ley no define ni reproduce dichos conceptos que daba la antigua Ley Bancaria en su artículo 11.

Se definía, indica el propio autor, "El pasivo exigible como los depósitos y las demás obligaciones a la vista y a plazo incluyendo las aceptaciones por cuenta de terceros. Del pasivo contingente, sin definirlo propiamente, se daba un concepto contable: Todas las partidas que queden comprendidas en las cuentas de orden. En el primer caso, se daba un concepto claro y objetivo; en el segundo, se precisaba que se debería tratar de responsabilidades que tengan el carácter de contingentes (artículo 11, Fracción II, penúltimo párrafo): además, se daban reglas sobre su cuantía y su función. Ahora (artículo 33, primer párrafo, al final), no se determina su función y en cuanto su cuantía máxima y sus finalidades (seguridad y liquidez de las sociedades nacionales de crédito), se les confunde y se indica para ambos que podrán estar representadas por distintos grupos de activos y de operación resultantes de las referidas clasificaciones, que

determine la (Secretaría de Hacienda y Crédito Público), de los activos y de las operaciones." (2)

Por otra parte, a fin de adecuar los sistemas de operación bancarias a las exigencias actuales, se introducen a la Ley Reglamentaria, algunos requisitos para la celebración de sus operaciones y la prestación de servicios con el público, mediante el uso de equipos y sistemas automatizados.

Sobre este particular, Barrera Graf (3) señala que constituye una innovación desde el punto de vista técnico mecánico, pero que plantea problemas jurídicos, a la luz, sobre todo, del último párrafo de este precepto que a la letra dice: "El uso de los medios de identificación que se establezcan conforme a lo previsto en este artículo, en sustitución de la firma autógrafa, producirá los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos correspondientes, y en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio."

¿Qué quiere decir esto?.- Se cuestiona el propio autor.- Si se trata, no de documentos probatorios sino constitutivos, ¿Dicha sustitución produce o no efectos?

En relación a lo anterior, considero que, efectivamente surgen esos cuestionamientos a la luz de nuestro Derecho. Sin embargo, tomando en cuenta que el Derecho Positivo no debe ser obstáculo para normar actos que por su naturaleza dinámica exigen nuevas y cambiantes regulaciones, estimo que las disposiciones sobre el particular incluidas en la nueva Ley, constituyen un verdadero avance para nuestro sistema financiero, ya que de otra manera ¿Como podría el orden jurídico ir a la par de los avances de la ciencia y tecnología de nuestros tiempos?

Por último, dentro de este capítulo considero relevante señalar, que la importancia de las sociedades nacionales de crédito, dentro del mercado bursátil, radica en que su papel es significativo para el desarrollo del mismo, y las operaciones con valores que ellas llevan a cabo, quedan reguladas por la Ley en comentario y, asimismo, por la Ley del Mercado de Valores. Dichas operaciones se llevarán a cabo, con la intermediación de casas de bolsa. Asimismo, que si son efectuadas por cuenta de terceros, deberán apegarse a las disposiciones generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que emitirá dichas disposiciones siempre con vistas a la procuración del desarrollo ordenado del mercado de valores.

2. OPERACIONES PASIVAS.

Las operaciones pasivas de las instituciones de crédito, comprenden los depósitos bancarios de dinero a la vista, de ahorro y a plazo o con previo aviso; la aceptación de préstamos y créditos, la emisión de bonos bancarios, y la emisión de obligaciones subordinadas. "... de conformidad, -señala el artículo 39- con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por el presente capítulo, y las demás disposiciones aplicables."

Antes de continuar con este tema, considero oportuno resaltar que el régimen supletorio que señala dicho artículo debe adecuarse a la del art. 5o. de la nueva Ley, ya que la ley bancaria por se especial debe aplicarse antes que la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Por otra parte, es conveniente destacar, que la nueva Ley permite que las condiciones generales que se establezcan en los depósitos bancarios de dinero a la vista y de ahorro, puedan ser modificados por la institución conforme a las disposiciones aplicables, mediante aviso dado por escrito, con diez días hábiles de anticipación, a través de publicaciones de amplia circulación o de su colocación en lugares públicos.

Otras disposiciones relevantes son las relativas a las cuentas de ahorro, la Ley en comentario, señala que la libreta en la que se asientan y comprueban las operaciones, será título ejecutivo en contra de la institución depositaria, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito previo, pudiendo ser abiertas a favor de menores de edad, en cuyo caso las disposiciones de fondos sólo podrán ser hechos por los representantes del titular.

Es oportuno señalar asimismo, respecto de la exención en el pago del impuesto sobre la renta, sobre los ingresos por intereses pagados por instituciones de crédito con motivo de las cuentas de ahorro, que la nueva Ley no contempla ya este aspecto, toda vez que el legislador consideró que corresponde ser tratado en las leyes fiscales y no en las que regulan la materia bancaria; así pues, se suprimió el contenido del artículo 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, para dejar margen a que la Ley del Impuesto sobre la Renta, en su reformada fracción XIX del artículo 77, señale que no se pagará dicho impuesto cuando haya intereses pagados por instituciones de crédito, cuando éstos correspondan a depósitos efectuados por un monto que no exceda del equivalente a un salario mínimo general de la zona

económica del Distrito Federal elevado al año, y la tasa de interés pagada no sea mayor que la que fije anualmente el Congreso de la Unión.

En lo tocante a los depósitos a plazo, estos podrán estar representados por certificados, que también son títulos de crédito que producen acción ejecutiva, sólo que aquí el requerimiento de pago en caso de negativa de la institución, para cubrirlo debe ser previo y ante fedatario público. Esta norma tiene la finalidad primordial de proteger el buen nombre de las instituciones, evitando que alguna persona pueda demandar judicialmente el pago, tomando en cuenta que los bancos son de acreditada solvencia.

Por lo que respecta a los bonos bancarios y sus cupones, cabe señalar que también son títulos ejecutivos, y se emiten en serie mediante declaración unilateral de voluntad de la sociedad emisora, la que debe hacerse constar ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Ahora bien en lo tocante a las obligaciones subordinadas, cabe señalar que éstas aparecen por primera vez en nuestro Derecho, a través de las reformas a la

multicitada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 30 de diciembre de 1981.

Ambos tipos de pasivos se han utilizado en países como Inglaterra y la India, para servir como instrumentos de captación de recursos en el extranjero, aplicándolos en el propio extranjero y utilizándolos como factor complementario del capital neto para el cálculo de absorción de ciertos pasivos.

En México, las obligaciones subordinadas al igual que los bonos bancarios, son títulos de crédito a cargo de la sociedad emisora, y producen acción ejecutiva respecto de la propia sociedad, previo requerimiento de pago ante fedatario público. Sin embargo, existen algunas diferencias, ya que las primeras, sólo pueden emitirse con la autorización del Banco de México, y los emisores deben presentar a ese Organismo el proyecto de acta de emisión, explicando las condiciones en las que se pretenden colocar los títulos; se pueden emitir mediante declaración unilateral de la voluntad de la emisora, misma que deberá hacerse constar ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; se permite la designación en el acta de emisión, de un representante común de los tenedores de obligaciones, en cuyo caso se deben establecer sus derechos y

obligaciones, así como los términos y condiciones en que procede su remoción y, de considerarlo pertinente, la designación de uno nuevo; señalándose en la propia Ley un régimen de excepción a las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito para los representantes comunes; y por último, en caso de liquidación de la emisora, el pago de las obligaciones subordinadas se hará a prorrata, después de cubrir todas las demás deudas de la sociedad, pero antes del reparto del haber social a los titulares de los certificados de aportación patrimonial.

3. OPERACIONES ACTIVAS

En el ámbito de estas operaciones, cabe destacar que es en uso de la capacidad de financiamiento como la banca hace su contribución más decisiva al desarrollo del país. Las operaciones activas de la banca, principalmente los créditos, se ven complementadas por la inversión en el capital de sociedades industriales, comerciantes y de servicios, manteniéndose la función de promover la creación y desarrollo de empresas.

Al efecto, la Ley Reglamentaria establece en su artículo 49, cuyo antecedente lo encontramos en el artículo 46 bis 2, fracción VI de la antigua ley bancaria, que para el otorgamiento de créditos, las instituciones deberán estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, sin perjuicio de considerar las garantías que en su caso fueren necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización y en su caso, períodos de gracia deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

En lo tocante a los contratos de crédito refaccionario y de habilitación o avío, la nueva Ley recoge las mismas disposiciones que contemplaba la antigua Ley Bancaria, con dos ligeras adiciones: una, de mayor libertad de formas, ya que los contratos también pueden consignarse ahora en póliza ante corredor público titulado (fracción I, artículo 51); y la otra, que las empresas objeto de la garantía real, prendaria o hipotecaria, también pueden ser de servicios.

Por lo que respecta a la hipoteca, prevista en el artículo 51 de la Ley en comentario, se introduce un 2o. párrafo totalmente nuevo en relación a la anterior Ley Bancaria, dicho párrafo indica que las instituciones acreedoras pueden permitir que los deudores exploten los bienes hipotecarios; pero siempre que lo hagan "conforme al destino que les corresponda".

En lo relativo a la prenda y apertura de crédito comercial documentario, la nueva ley recoge, sin ningún cambio, las disposiciones que se contemplaban en la anterior Ley Bancaria.

Otra novedad en materia de créditos de esta nueva Ley, es lo dispuesto en el artículo 56, que señala que "cuando el crédito tenga garantía real, el acreedor podrá ejercitar sus acciones en juicio ejecutivo mercantil, ordinario, o el que en su caso corresponda, conservando la garantía real y su preferencia, aún cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución".

Por último, es menester comentar dentro de este capítulo de operaciones activas, el artículo 57 relativo a la inversión de los bancos en el capital de empresas.

Hasta antes de las reformas a la antigua Ley Bancaria, en 1978, se establecía para las sociedades y departamentos financieros la posibilidad de adquirir hasta el 25% del capital de la emisora y que cuando fuera el caso de empresas de nueva creación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión favorable de Banco de México, podía autorizar hasta el 50%.

Con las reformas de ese año, se fijó en el artículo 96 bis 6 el mismo 25%, pero para el caso de empresas de la industria pequeña o mediana, Banco de México podía autorizar a aumentar el porcentaje, sin señalarse un tope máximo. Así pues, los textos legales anteriores no fueron los apropiados para evitar que los bancos hubiesen adquirido el control mayoritario de empresas que no requerían un apoyo con motivo de su reciente creación, en términos de pequeña y mediana industria.

En este caso, la inconveniencia no consistió en las inversiones hechas, por sí, sino en que la concentración de los riesgos por esos financiamientos fue en ocasiones superior y además, en detrimento de las necesidades a las que la Ley quería llegar.

En tales condiciones, ahora la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito es más eficaz y resuelve el problema de una manera más lógica.

Por otra parte, se mantiene la función de promover la creación y desarrollo de empresas, sin embargo, se establecen diferentes criterios de participación y temporalidad de la inversión, a fin de evitar, como ya se dijo, riesgos excesivos y propiciar una sana revolencia que permita beneficiar a un mayor número de proyectos. De esta manera, se señala en la nueva Ley que las instituciones de banca múltiple podrán realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades distintas a las que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o realización de su objeto, de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas, de organizaciones auxiliares del crédito, de intermediarios financieros no bancarios o de entidades financieras del exterior, en una proporción hasta del 10% de la emisora, sin sujetarse a más normas que las señaladas en la propia Ley, en lo referente a diversificación de riesgos y clasificación de activos por seguridad y liquidez.

En el mismo tipo de empresas, podrán invertir hasta el equivalente al 25% del capital de la emisora, durante un plazo que no exceda de 5 años y previo acuerdo del Consejo Directivo, pudiendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ampliar el plazo de inversión, si estima que la naturaleza y situación de la empresa lo justifica.

En empresas que desarrollen actividades social y nacionalmente necesarias, susceptibles de fomento o que requieran recursos para proyectos de larga maduración, la inversión podrá ser autorizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en un porcentaje y plazo mayores.

Se dispone en la nueva Ley, que las inversiones a las que me he referido no se computarán para considerar a las emisoras como empresas de participación estatal y por tanto, no estarán sujetas a las normas aplicables a este tipo de entidades.

Lo anterior es razonable, si tomamos en cuenta los siguientes factores:

A) En el caso de la participación del 10%, ésta es menor a la que se establece como mínima (25%) para las

empresas de participación estatal minoritaria, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

B) En el segundo y tercer caso, es decir, cuando se señala una inversión de hasta el 25% y en la que se autoriza por porcentajes y plazos mayores, se trata de inversiones temporales.

C) Además de la transitoriedad de las inversiones, es necesario tomar en cuenta que los tres tipos de inversión a que he hecho referencia, provienen de sus operaciones pasivas con los usuarios del servicio.

4. SERVICIOS

En torno a estos servicios, es menester señalar que esta nueva legislación bancaria, constriñe a una prestación de los mismos, apegada a las sanas prácticas y a su seguridad.

De tal suerte que, por ejemplo, en lo tocante al servicio de cajas de seguridad, la Ley Reglamentaria

establece que las condiciones generales y el contrato respectivo serán lo suficientemente claros para establecer las formalidades y requisitos para la apertura o desocupación de alguna caja.

En materia de fideicomisos, que la nueva Ley regula en el título de servicios, se preservan la mayoría de las disposiciones contenidas en la antigua Ley Bancaria, eliminando desde luego lo relativo a la banca especializada e incorporando asimismo algunas especificaciones.

Por otra parte, se puntualiza el vigor de las contabilidades especiales por cada operación de este tipo, igualmente, se señala con claridad que la institución fiduciaria responderá anualmente por los daños o perjuicios que ocasionan en la realización de sus fines.

Asimismo, señala que cuando los fideicomisos, mandatos, comisiones o contratos de administración impliquen valores, será también aplicable en lo conducente, la Ley del Mercado de Valores, así como las disposiciones de carácter general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Esto, según

señala la propia Ley, con vistas a procurar el desarrollo ordenado del Mercado de valores.

Persiste además, el principio de remoción de la fiduciaria por negligencia o la no rendición de cuentas de su gestión, y por otra parte, ha sido consistente la Ley en comentario al sostener la facultad para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de poder declarar como de interés público los fideicomisos que constituya el Gobierno Federal o los que a juicio del mismo, satisfagan intereses de la colectividad, a efecto de que puedan tener una vigencia mayor de 30 años, a que limita la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Finalmente, se introduce en la Ley Reglamentaria, una disposición totalmente nueva, relativa a que "los fideicomisos que tengan por objeto garantizar el cumplimiento de obligaciones, se aplicará el procedimiento establecido por el artículo 341 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Dicho precepto de la Ley General de Títulos, se refiere al derecho que se le confiere al acreedor para solicitar al juez que autorice la venta de los bienes o títulos dados en prenda, cuando se venza la obligación garantizada.

NOTAS AL TERCER CAPITULO

- (1) Barrera Graf, Jorge, Nueva Legislación Bancaria.
p. 30.
- (2) Ibid.
- (3) Ibidem, p.p. 31 y 32.

CAPITULO IV

LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PUBLICO DE BANCA Y CREDITO

T e r c e r a P a r t e

SUMARIO

1. Disposiciones Generales. 2. Prohibiciones y Sanciones. 3. Delitos Bancarios. 3.1 Antecedentes. - 3.2 Régimen Vigente. 4. Secreto Bancario.

1. DISPOSICIONES GENERALES.

A fin de salvaguardar los intereses de las sociedades nacionales de crédito y del público ahorrador, se establece en la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la obligación por parte de dichas sociedades, de recabar y autorizar la documentación

e información para el otorgamiento y durante la vigencia, de créditos o préstamos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, así como informar con periodicidad al Banco de México de los deudores cuya cifra total de responsabilidad con la institución alcance la cantidad que el propio Instituto Central fija, por si éste considera pertinente boletinarlo a las demás sociedades nacionales de crédito.

Asimismo, por vez primera, se contempla en nuestra legislación bancaria, medidas básicas de seguridad que incluyen la instalación y funcionamiento de dispositivos, mecanismos y equipo indispensables, con el objeto de proteger debidamente, las oficinas bancarias para el público, sus trabajadores y su patrimonio, contando para ello, con una unidad especializada.

Por otra parte, en la presente Ley, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular la publicidad y propaganda de la banca, de acuerdo a los objetivos de la misma, cuidando en todo tiempo que se ajuste a criterios de austeridad. Este precepto tiene su antecedente en el artículo 93 bis, de la derogada Ley Bancaria, en la que se otorgaba dicha facultad a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por lo que respecta a los mecanismos de protección de créditos que son a cargo de las instituciones de Banca Múltiple, es de mencionarse en forma especial que con el objeto de respaldar la solvencia y liquidez de tales sociedades, la nueva Ley perfecciona la disposición relativa al Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias, contenida en el artículo 94 bis 1 de la antigua Ley Bancaria, recibiendo ahora la denominación de Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple.

Al respecto, es menester señalar que el fideicomiso que constituye el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, para tal efecto, y cuyos fondos se aplican para efectuar operaciones preventivas en apoyo de la estabilidad financiera de las instituciones, evitando que las dificultades de liquidez puedan perjudicar su capacidad de pago en perjuicio de los usuarios, contempla ahora que además su comité técnico contará con un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por ser esta Dependencia la fideicomitente única de la Administración Pública Centralizada. En este sentido, es muy importante resaltar también, que los recursos del Fondo siguen consistiendo en las aportaciones ordinarias que las instituciones están

obligadas a cubrir, según se las determine la propia Secretaría de Hacienda, a propuesta del Banco de México, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y que podrán establecerse aportaciones extraordinarias cuando los recursos resulten insuficientes para respaldar los apoyos que se requiera otorgar, así como en el caso más extremo que dicho Fondo cuando necesite mayores cantidades, las pueda obtener por vía de financiamiento, de modo que las obligaciones de las instituciones de crédito siempre estén totalmente aseguradas, evitando que ante el caso de insolvencia real de alguna de ellas se tenga que afectar al erario federal.

Ahora bien, las reglas de operación del fideicomiso que determinen con exactitud las aludidas operaciones preventivas del Fondo, serán expedidas por el Comité, y éste determinará también las clases de depósitos y créditos objeto de protección expresa con cargo al fideicomiso según estén documentadas, para el caso de que alguna institución se encuentre en dificultades, con arreglo a la previa transmisión en favor del fiduciario de los derechos derivados de tales créditos y, finalmente, el propio Comité fijará los demás mecanismos específicos de operación del fideicomiso.

Por lo que hace al ámbito contable, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, se encargará de determinar las bases a que se sujetará la aprobación de los estados financieros mensuales y al balance general anual por parte del director general, administradores y servidores públicos de las instituciones de crédito, su revisión y la publicación en periódicos de amplia circulación.

Por último, considero relevante el señalar que por ese mismo conducto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fijará las reglas máximas para la estimación de los activos de las instituciones de crédito y las reglas mínimas para la estimación de sus obligaciones y responsabilidades.

2. PROHIBICIONES Y SANCIONES.

Por lo que se refiere al régimen de prohibiciones, considero conveniente señalar que la actual Ley Reglamentaria muestra un significativo avance en lo que hace a técnica legislativa, en relación a este mismo régimen que contemplaba la Ley Bancaria anterior.

En efecto, la derogada Ley Bancaria, aún y cuando preveía un capítulo específico referente a prohibiciones, podíamos encontrar otras más en diferentes títulos y capítulos. A manera de ejemplo, señalaremos que dentro de la misma Ley se encontraban dispersas las prohibiciones aplicables a instituciones de depósito y ahorro; hipotecarias; de capitalización, y de banca múltiple; así como a las sociedades financieras, hipotecarias y de capitalización, entre otras.

En mi opinión, toda vez que ya no existe banca especializada, la vigente Ley Reglamentaria depura, sistematiza y actualiza el régimen de prohibiciones. A continuación mencionaré las que considero de mayor relevancia:

El artículo 82 de la Ley en comentario, establece que "Sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados". Esta disposición la cual analicé implícita para

que cualquier persona física o moral, que no sea sociedad nacional de crédito, pueda dedicarse a la prestación del servicio público de banca y crédito. En caso de que esto ocurra, la nueva Ley faculta a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para intervenir la negociación, empresa o establecimiento de la persona física o moral de que se trate, hasta que las operaciones ilegales queden liquidadas, y además se establece la pena de prisión de dos o diez años y multa hasta por cinco mil veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, a quienes practiquen habitualmente operaciones de banca y crédito.

Asimismo, se prevé que las palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, por los que se pueda inferir el ejercicio de la banca y crédito, no podrán ser usadas en el nombre de personas morales y establecimientos distintos de las instituciones de crédito.

Por último, es menester señalar que existen en la nueva Ley otras prohibiciones que son aplicables a instituciones de crédito, de las cuales por su importancia señalaré los siguientes:

Las instituciones de crédito no pueden dar en garantía sus propiedades; aceptar o pagar documentos o certificar cheques de descubierto, salvo en los casos de apertura de crédito; contraer responsabilidades u obligaciones por cuenta de terceros, excepto aquéllos que se otorguen con base en créditos concedidos a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito; otorgar fianzas o cauciones, salvo cuando no puedan ser atendidas por las instituciones de fianzas; mantener cuentas de cheques a aquellas personas que en el curso de dos meses hayan girado tres o más de dichos documentos, que presentados en tiempo no hubieren sido pagados por falta de fondos disponibles y suficientes, a no ser que esta falta de fondos se deba a causas no imputables al librador: en el caso de este supuesto, todas las instituciones de crédito del país no podrán abrir cuenta al expedidor de cheques por fondos durante un año, y por último mencionaré que los bancos tampoco pueden pagar anticipadamente, en todo o en parte, obligaciones a su cargo derivadas de depósitos bancarios de dinero, préstamos o créditos, bonos, obligaciones subordinadas o reportos.

Por otra parte y en cuanto hace a las sanciones administrativas, únicamente destacaré que en relación a la

derogada Ley bancaria, las disposiciones relativas se modernizan, en virtud de que los montos de las mismas se fijan actualmente en función del salario mínimo.

3. DELITOS BANCARIOS.

3.1 Antecedentes.

Como lo señalé en el Capítulo introductorio, considero este tema de especial relevancia debido, entre otras causas, a que ha sido poco tratado por la doctrina en general, y que en mi concepto las circunstancias actuales exigen algunas modificaciones a la nueva Ley sobre el particular, de las cuales me iré ocupando en el desarrollo de este concepto.

Después de analizar los diversos textos legales expedidos en materia bancaria y en forma particular las medidas de protección, tanto para el público inversionista como para las instituciones de crédito, se puede concluir que la incorporación de este tipo de delitos a la

legislación bancaria mencionada, tuvo su origen en la propia Legislación Mercantil que reguló los primeros aspectos bancarios, y si bien es cierto que en las primeras leyes no se exponían el concepto y su contenido como las contemplamos en la actualidad, también lo es que ya desde el siglo pasado se dejaba sentir la preocupación del legislador para salvaguardar, mediante dichas medidas proteccionistas, los diversos intereses en juego en esta materia.

Así, tenemos que en el Decreto del Supremo Gobierno, por el que se expide el Reglamento para el Establecimiento del Banco Nacional, de fecha 20 de enero de 1837, ya se regulaba, con las limitaciones propias de la época, la intervención decidida del poder público, dando facultad a la Junta Directiva de dicha Institución, para demandar ante los tribunales las responsabilidades consiguientes, generadas por la actualización del supuesto señalado en el artículo 23 del citado Reglamento.

En subsecuentes ordenamientos legales, como lo fueron el Código de Comercio de 1884, en el Título Décimo Tercero relativo a los bancos; en la Ley General de Instituciones de Crédito del año de 1897; en la circular que crea la Comisión Reguladora e Inspectorá de 1915, la

Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 y de 1926, paulatinamente se va configurando una fisonomía más clara del delito bancario.

La experiencia adquirida con la aplicación de dichos preceptos, motivó la necesidad de modificar y ampliar la legislación bancaria, para adecuar a las nuevas exigencias que se confrontaban en el contexto de este tipo de actividad muy especiales, y así, en la Ley General de Instituciones de Crédito del año de 1932, ya se da mayor contenido a este tipo de conductas ilegales considerándose como fraude el hecho de que una persona o sociedad, para obtener préstamos de instituciones de crédito, proporcionen datos falsos sobre el monto de su pasivo, declarando aplicable en toda la República para los efectos de su sanción, el artículo 386 del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales.

Por otra parte, en la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito de agosto 30 de 1933, se sostiene ese mismo principio, circunstancia que se repite en el artículo 149 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, aún cuando en esta disposición ya se considera en la tipificación del delito

de fraude específico, el proporcionar datos falsos no solamente sobre el monto del pasivo, sino también de los haberes del sujeto activo del delito.

El año de 1954, fue un año importante en materia de ilícitos bancarios, ya que se adiciona el artículo 153 bis a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, diseñándose en forma más técnica, el tipo de delito, y estableciéndose por vez primera, sanciones privativas de libertad.

Igualmente, en estas reformas del año de 1954, que son determinantes para el tema que vengo tratando, se introdujo el artículo 153 bis 1, en el que se prevé que los funcionarios y los empleados de las instituciones de crédito que omitan registrar en los términos del artículo 94 de la misma Ley, las operaciones realizadas por la institución, y que de dicha omisión resultare variación del activo o pasivo, o de ambos, se harían acreedores a penas privativas de libertad que van de 1 a 9 años.

Posteriormente, en el año de 1967 se vuelve a reformar la legislación bancaria en este capítulo, aludiendo el legislador a que "es necesario que el Estado afirme sus medidas de control administrativo ya que su

preocupación es actuar siempre dentro de los marcos de un régimen de derecho, a la vez que tipifique como delitos aquellas conductas peligrosas que se encaminen a debilitar las estructuras de los sistemas crediticios del país, puesto que no sólo se requiere proteger la confianza en las instituciones que gozan de concesión para realizar sus operaciones, sino principalmente, y por medio de la orientación y vigilancia del sistema bancario, amparar al público, que con sacrificio de parte de sus ingresos, forma el ahorro, base de nuestro crecimiento económico; y por considerar la seguridad de los ahorros del público mexicano y del sistema crediticio que los maneja como bienes singularmente valiosos que merecen tutelarse jurídicamente con mayor énfasis, se proponía establecer además de la pecuniaria, una sanción corporal a todas aquellas personas que, sin contar con la debida concesión otorgada en términos de Ley, capten recursos del público." (1)

Con esto, se modifica el texto del artículo 146 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que también había sido reformado en el año de 1954, cuyo nuevo contenido es el que sirve de antecedente para estructurar el actual artículo que con el número 89 incluye la nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, el cual se relaciona con

aquellas personas que practiquen habitualmente operaciones de banca y crédito en contravención de lo estipulado en el artículo 82 del propio Ordenamiento, en el que se señala que sólo las sociedades nacionales de crédito podrán dedicarse a dicha actividad.

Asimismo, podemos observar que la sanción privativa de libertad aplicable a este supuesto, ya es de 2 a 10 años de prisión y una multa de \$50,000.00, y como consecuencia, el responsable del hecho delictuoso no goza ya del beneficio de libertad bajo fianza, por alcanzar el término medio aritmético de 6 años de prisión.

En el año de 1970 nuevamente se reforma este Capítulo de la Ley Bancaria, "por el alto grado de peligrosidad que tiene para el desarrollo económico del país los malos manejos o abusos que se cometan en la administración de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, se propone aumentar la penalidad a las personas que realicen actos contra la solidez y el patrimonio de las mismas." (2)

En tales circunstancias, el artículo 153 bis se modifica aumentando la sanción y quedando señalada entre 2 a 10 años, a fin de que quien cometiera tales ilícitos no

podiera hacer uso del beneficio de la libertad bajo fianza; ya que el término medio aritmético de la penalidad sobrepasa los 5 años.

El 31 de diciembre de 1973, nuevamente se reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que entra en vigor a partir del año de 1974, apoyándose tales reformas en consideraciones contenidas en la exposición de motivos (3), tales como, "Reformas que persiguen dar una mayor seguridad y sanidad al sistema financiero" indicándose dentro de esos propósitos, "se tipifiquen con mayor claridad, los actos u omisiones que, por su peligrosidad social deben ser sancionados con penas privativas de libertad y pecuniarias, ya se trate de clientes o funcionarios de las propias instituciones de crédito", aclarándose asimismo, la facultad de las autoridades de sanciones pecuniariamente las transgresiones a la propia Ley Bancaria o a los reglamentos y circulares que de ella emanen.

El artículo 153 bis 1, quedó en los términos que aparecen en la Ley Bancaria vigente hasta el 14 de enero de 1985, habiéndose recogido textualmente en el Artículo 91 de la actual Ley Reglamentaria, salvo el término "Organizaciones Auxiliares" por ser materia de otra Ley.

Esta es la génesis del delito bancario y su evolución en los distintos cuerpos de leyes que han regulado la materia. Las anotadas han sido las razones que motivaron que en la legislación bancaria se reglamentaran tipos de delitos especiales con el carácter de bancarios, con aplicación estricta en la medida que se dan en los supuestos establecidos en los artículos 89, 90 y 91 de la Ley Reglamentaria vigente, sin que la falta de alguno de los elementos constitutivos del tipo específico del delito, releve al sujeto activo de la conducta, de las responsabilidades y sanciones que contempla el derecho penal general, situación prevista expresamente en el artículo 92 de la nueva Ley.

Esta conclusión tiene su apoyo en los criterios sostenidos por el Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Penal, en sus ejecutorias emitidas en los años de 1979 y 1981, en los que sostiene que: "Sin embargo, la aplicación de este ordenamiento jurídico, (anterior Ley Bancaria) sólo lo es en la medida en que se den las hipótesis a que el mismo se refiere, pero en lo no comprendido por ella, los funcionarios y empleados de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, no están sustraídos a la esfera del derecho penal general."

Ahora bien, a partir del 10. de septiembre de 1982, en que el Ejecutivo Federal expidió el Decreto que estableció la nacionalización de la banca privada, y al quedar encomendada al Estado la prestación del servicio público de banca y de crédito, según lo mandado por el quinto párrafo con que se adicionó el artículo 28 Constitucional, en vigor a partir del día 18 de noviembre de 1982, cambió totalmente uno de los presupuestos en que se fundaron y motivaron los anteriores criterios, puesto que, uno de los sujetos activos de la conducta delictuosa, considerados como "funcionarios y empleados de las instituciones de crédito", en adelante se considerarían como "servidores públicos", al ser modificadas las respectivas leyes administrativas dándoles tal carácter.

Correlativamente, el día 6 de enero del año de 1983, el legislador introdujo reformas al Código Penal, modificando en su totalidad el Título Décimo, Libro Segundo de dicho Ordenamiento Legal, denominándolo "Delitos cometidos por servidores públicos".

Dicho título, comprende conductas en las que puedan incurrir los servidores públicos, incluyéndose obviamente a los empleados bancarios, siendo los mencionados delitos los siguientes: "ejercicio indebido de

servicio público", "abuso de autoridad"; "coalición de servidores públicos"; "intimidación"; "ejercicio abusivo de funciones"; "tráfico de influencia"; "cohecho"; "peculado"; "enriquecimiento ilegítimo"; en su orden, y según la adecuación de la conducta observada por el servidor público, se actualizará en el tipo delictivo previsto en la Ley.

3.2 Régimen Vigente

La nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, recoge en sus artículos 89 a 92, sustancialmente las mismas disposiciones vigentes hasta el 14 de enero de 1985.

Así el artículo 89, cuyo antecedente lo encontramos en el artículo 146 de la derogada Ley Bancaria, dispone que "serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa hasta por cantidad equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal, a quienes practiquen habitualmente operaciones de banca y crédito en contravención a lo dispuesto por el artículo 82 de esta Ley."

Por su parte, el artículo 90 cuyo antecedente corresponde al 149 de la mencionada Ley Bancaria, establece que "serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa hasta por la cantidad equivalente a cinco mil veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal:

I. Las personas que, con el propósito de obtener un préstamo, proporcione a una institución de crédito, datos falsos sobre el monto de activos o pasivos de una entidad o persona física o moral, si como consecuencia de ello resulta quebranto patrimonial para la institución;

II. Los servidores públicos de una institución de crédito, que, conociendo la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos, concedan el préstamo a que se refiere la fracción anterior, produciéndose los resultados que se indican en la misma;

III. Las personas que para obtener préstamos de una institución de crédito presenten avalúos que no correspondan a la realidad, de manera que el valor real de los bienes que ofrecen en garantía sea inferior al importe del crédito, resultando quebranto patrimonial para la institución; y

IV. Los servidores públicos de la institución que, conociendo los vicios que señala la fracción anterior conceda el préstamo, si el monto de la alteración hubiere sido determinante para concederlo y se produce quebranto patrimonial para la institución u organización."

Asimismo, el artículo 91, cuyo antecedente lo encontramos en el artículo 153 bis 1 del multicitado Ordenamiento bancario, dispone que "serán sancionados con las penas que señala el artículo que antecede, los servidores públicos de las instituciones de crédito:

I. Que omitan registrar en los términos del artículo 78 de esta Ley, las operaciones efectuadas por la institución de que se trate, o que mediante maniobras alteren los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o resultados;

II. Que falsifiquen, alteren, simulen o, a sabiendas, realicen operaciones que resulten en quebrantos al patrimonio de la institución en la que presten sus servicios.

Se considerarán comprendidos dentro de lo dispuesto en el párrafo anterior y, consecuentemente, sujetos a iguales sanciones, los servidores públicos de instituciones:

a) Que otorguen préstamos a sociedades constituidas con el propósito de obtener financiamientos de instituciones de crédito, a sabiendas de que las mismas no han integrado el capital que registren las actas constitutivas correspondientes;

b) Que otorguen préstamos a personas físicas o morales cuyo estado de insolvencia sea conocido, si resulta previsible al realizar la operación que carecen de capacidad económica para pagar o responder por el importe de las sumas acreditadas, produciendo quebranto patrimonial a la institución;

c) Que renueven créditos vencidos parcial o totalmente a las personas físicas o morales a que se refiere el inciso b) anterior;

d) Que para liberar a un deudor, otorguen créditos a una o varias personas físicas o morales, que se encuentren en estado de insolvencia, sustituyendo en los

registros de la institución respectiva unos activos por otros;

e) Que, a sabiendas, permitan a un deudor desviar el importe del préstamo en beneficio de terceros, reduciendo notoriamente su capacidad para pagar o responder por el importe del crédito y, como consecuencia de ello, resulte quebranto patrimonial a la institución;

III. Que, a sabiendas, presenten a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros datos falsos sobre la solvencia del deudor o sobre el valor de las garantías que protegen los créditos, imposibilitándola a adoptar las medidas necesarias para que se realicen los ajustes correspondientes en los registros de la institución respectiva."

Por último, el artículo 92 señala el requisito de procedibilidad en esta materia, estableciendo que "en los casos previstos en los artículos 89, 90 y 91 de esta Ley, se procederá a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Lo dispuesto en los artículos citados en el párrafo anterior, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren aplicables, por la comisión de otro u otros delitos."

En relación a este artículo, cabe señalar que introduce una novedad en esta materia, ya que abarca también los supuestos señalados en los artículos 89 y 90, situación que su correlativo anterior, el penúltimo párrafo del artículo 153 bis 1, sólo señalaba los comprendidos en este artículo y en el anterior.

Ahora bien, de lo anteriormente expuesto se deduce en primer término, que existen conductas que pueden reunir no sólo los elementos de un tipo en materia bancaria, sino que dichas conductas también podrían encuadrar dentro de delitos contemplados en el Código Penal, tales como robo, fraude, abuso de confianza, entre otros.

De tal suerte, que si nos encontramos frente a una conducta que encuadre plenamente en un tipo señalado en ambos ordenamientos, bancario y penal, tenemos que el que resultaría aplicable sería el citado en primer término por ser este especial.

Lo anterior, aunado al requisito de procedibilidad que señala el artículo 92 citado, tendría, en mi opinión, como resultado que en la práctica las instituciones de crédito acudirían ante el Ministerio Público correspondiente, a denunciar los hechos, antes de realizar cualquier trámite ante la Procuraduría Fiscal de la Federación, debido naturalmente, al tiempo que llevaría el seguir el citado procedimiento del artículo 92.

Para concluir el presente tema de los delitos bancarios, voy a plantear por último un aspecto que considero también importante.

En el Código Penal, dentro del Capítulo relativo a delitos cometidos por servidores públicos, se contempla una graduación de la pena en relación con la gravedad del daño. De tal suerte que, como por ejemplo, para el delito de uso indebido de atribuciones y facultades, mismo que sin reunir todos los elementos del tipo señalado en la nueva Ley tiene mucha similitud, se establece que cuando el monto a que ascienden las operaciones a que hace referencia el artículo relativo a este delito, no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el

Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos; y que cuando el monto de dichas operaciones exceda de quinientas veces el salario mínimo mencionado en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo citado en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Asimismo, en el ordenamiento penal citado, dentro del capítulo de delitos contra las personas en su patrimonio, se prevén penas en forma gradual atendiendo a la gravedad de los mismos; en esa virtud, tratándose del delito de fraude, por ejemplo, se prevé la pena corporal de tres días a seis meses y multa de tres a diez veces el salario, cuando el valor de lo defraudado no exceda de esta última cantidad; con prisión de seis meses a tres años y multa de diez a cien veces el salario, cuando el valor de la defraudado excediera de diez pero no de quinientas veces el salario, y prisión de tres a doce años y multa de hasta

ciento veinte veces el salario, si el valor de lo defraudado fuere mayor de quinientas veces el salario.

Por su parte, la Ley Reglamentaria no establece tal graduación de las penas, ya que no señala relación entre el monto del daño patrimonial y la sanción corporal, y como se indicó anteriormente, en dicha Ley no hay posibilidad de libertad bajo fianza ya que la pena es de dos a diez años de prisión. De tal suerte, que ¿podríamos considerar justo que un servidor público bancario que ocasiona quebranto patrimonial a una institución de crédito por \$10,000.00 no alcance libertad bajo fianza, en tanto que cualquier otro servidor público sustrayendo otra cantidad mucho mayor la pueda alcanzar?

4. SECRETO BANCARIO.

En este tema, al igual que en el relativo a los "delitos bancarios", haré un detallado análisis, no sólo por su importancia, sino también por el especial interés que mostró la opinión pública sobre este particular, al

momento de presentarse la Iniciativa de Ley correspondiente, ante el Congreso de la Unión.

La nueva Ley Reglamentaria, recoge totalmente en su artículo 93, el contenido de lo dispuesto en el 39 de la Ley de 1982, por lo que considero conveniente compararlo con su correlativo el 105 de la anterior Ley Bancaria, aunque considero también que sustancialmente no hay variación.

Dicho artículo 93, dispone que "las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para fines fiscales. Los servidores públicos de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables, por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán

obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, en forma alguna afecta la obligación que tienen las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten."

Entre los cambios más importantes destacan el que se elimina el concepto de depósitos y este queda integrado en el de operaciones; este precepto a diferencia del anterior engloba tanto al secreto bancario como al fiduciario; y se agrega que se podrá dar información a quienes sean parte en los actos respectivos. Esto en sustitución de los términos depositantes, deudor y titulares.

Ahora bien, después de haber señalado brevemente algunas innovaciones de la vigente disposición, voy a analizar lo dispuesto en el multicitado precepto vigente, señalando, asimismo, la situación actual que prevalece.

Al respecto, cabe señalar primeramente que en dicha disposición se establecen algunas excepciones a tal prohibición, las cuales a continuación menciono.

a) La autoridad judicial, directamente, en virtud de providencia dictada en juicio, en que el titular sea parte o acusado.

b) Las Autoridades Hacendarias Federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para fines fiscales.

c) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, directamente, cuando lo solicite en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia.

Ahora bien, independientemente de los preceptos legales antes citados, existen otras disposiciones que también establecen excepciones al secreto bancario, facultando a diversas autoridades que a continuación se mencionan, a solicitar directamente o a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros información a las instituciones de crédito. Algunas de estas disposiciones han sido interpretadas por la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, en el sentido de que en la aplicación de las mismas no se viola el secreto bancario.

1.- La Procuraduría General de la República, directamente, cuando se trate de investigaciones relacionadas con la presunta responsabilidad penal de quienes sean parte en la operación respecto de la que se investigue, mediante orden escrita dictada por quien esté facultado para ello (léase Procurador de la República, Sub-Procurador, Director General de Averiguaciones Previas y Director General de Control de Procesos), con fundamento legal en el segundo párrafo del artículo 102 Constitucional; Oficios Circular números 11683-297 y 43001-1029, del 9 de abril de 1956 y 8 de agosto de 1983, respectivamente, emitidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en relación al artículo 11 de la Ley Orgánica de la citada Procuraduría.

2.- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, directamente, cuando se trate de la comprobación del ejercicio de los créditos bancarios y de las existencias de fondos y valores federales; asimismo, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, cuando se trate de las cuentas personales de los empleados o agentes de la federación.

Lo anterior con base en los artículos 16 y 61 de la Ley sobre el Servicio de Vigilancia de Fondos y Valores de la Federación, el 23 Fracción VIII de su Reglamento, y el Oficio No. 356-I-J-4573 del 16 de mayo de 1983, emitido por la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.- La Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para requerir informes sobre los depósitos y operaciones efectuados por las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Lo anterior en virtud de ser órgano asesor y de vigilancia del propio Congreso y con fundamento en los artículos 3, 27 y 28 Frac. II de la Ley Orgánica de la citada Contaduría y Oficio No. 356-I-J-4759 del 6 de junio de 1983, emitido por la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.- El Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como organismos fiscales autónomos, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, pueden allegarse información bancaria, que les servirá como medio

probatorio para resolver lo que al efecto proceda, esta facultad sólo la tienen en el trámite de los recursos administrativos que se interpongan ante éstos, y únicamente los podrán pedir a la autoridad fiscal (Artículo 130 del Código Fiscal de la Federación); tal como se establece en los artículos 268 y 271 de la Ley del Seguro Social y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, en los que se les reconoce su carácter de organismos fiscales autónomos y se les faculta para que, en los términos del citado Código Fiscal de la Federación, hagan cumplir los pagos de cuotas correspondientes.

5.- Las Procuradurías General de Justicia del Distrito Federal y de los Estados, conforme a sus Leyes Orgánicas pueden solicitar, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, información a las instituciones de crédito, cuando se trate de investigaciones relacionadas con la presunta responsabilidad penal de quienes se investiguen.

6.- Tribunal Fiscal de la Federación, por ser éste un Tribunal Federal, así como por tener el carácter de fiscal, se ha establecido que la información que solicita sea por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

7.- Las Juntas Locales y Federales de Conciliación y de Conciliación y Arbitraje, estos tribunales del trabajo se considera que también tienen derecho de solicitar la información y se ha establecido la práctica de que ésta sea proporcionada por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Expuesto lo anterior, surge la interrogante de que ¿Porqué el legislador no incluyó en el nuevo Ordenamiento Legal, a las autoridades mencionadas?. En mi opinión, estimo que fue por motivos meramente políticos, ya que el incluir a dichas autoridades, hubiera dado lugar posiblemente a que la opinión pública lo pudiese interpretar como una ampliación al alcance de dicho precepto, lo que no era conveniente ya que la banca había pasado recientemente a manos del Estado.

No obstante lo anterior, considero que el legislador podría plantearse las correspondientes adiciones al citado precepto, señalando en forma definitiva las autoridades competentes al respecto, ya que de otra forma quedaría pues "de hecho" al arbitrio de las autoridades correspondientes la aplicación del mismo.

NOTAS AL CAPITULO IV

- (1) Exposición de motivos de la Iniciativa que del Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, del 7 de diciembre de 1967.
- (2) Exposición de motivos, de la Iniciativa de Decreto - que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1970.
- (3) Exposición de motivos de la Iniciativa del Decreto - que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 31 de diciembre de 1973.

CONCLUSIONES

- Dentro del régimen jurídico que plantea la Ley Reglamentaria en cuestión, quedan delimitados la naturaleza propia del servicio público de banca y crédito, los objetivos, organización, funcionamiento, actividades y operación de las instituciones que lo prestan, el régimen de inspección y vigilancia a que deberán sujetarse, así como los supuestos sancionatorios y punitivos de derecho bancario, y los mecanismos protectores de los intereses del público. Asimismo, son recogidos dentro del mismo los principios normativos que tradicionalmente han venido funcionando con eficacia.
- Con las reformas constitucionales del 18 de noviembre de 1982, la prestación del servicio público de banca y crédito, queda tácitamente comprendida dentro de las actividades prioritarias del Estado, al permitirse en la prestación del mismo, la concurrencia de los sectores social y privado.
- No obstante la presencia de ambos sectores, social y privado, queda reservada en forma exclusiva al Estado,

la prestación del servicio público de banca y crédito, a través de instituciones expresamente constituidas para tales efectos, puesto que el mismo Estado ha asumido plenamente la prestación de este servicio público que originariamente le es propio. Así, en estas condiciones la Ley en comentario viene a complementar el andamiaje jurídico que bajo la forma de Legislación Reglamentaria Constitucional, pormenoriza en lo conducente la regulación para el sistema bancario.

- Debe ser objeto de especial revisión, por parte del legislador, el aspecto procedimental en materia de delitos bancarios; y en este mismo contexto, por razones de equidad, lo relativo a las penas corporales de las que pueden ser objeto los servidores públicos bancarios.

- Atendiendo a los principios de seguridad jurídica y legalidad, considero oportuno que el propio legislador tome en cuenta en los subsecuentes periodos de sesiones del Congreso de la Unión, las adiciones al precepto relativo al secreto bancario, incluyendo a todas y cada una de las autoridades federales y locales, que actualmente tienen por distintas razones acceso al mismo y que no están contempladas en la referida disposición legal.

LEGISLACION CONSULTADA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Legislación Bancaria, Tomos I al V, S.H.C.P., Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, México, 1980.
- Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (D.O. 31-V-1941).
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (31-XII-1982).
- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (D.O. 14-I-1985).
- Código de Comercio (D.O. 15-IX-1889).
- Ley General de Sociedades Mercantiles (D.O. 4-VII-1934).
- Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (D.O. 27-VIII-1932).
- Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal (D.O. 14-VII-1931).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 29-XII-1976).
- Decreto que establece la nacionalización de la banca privada (D.O. 1o. y 2 -IX-1982).
- Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el

carácter de instituciones nacionales de crédito (D.O. 6-IX-1982).

- Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado "B", de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O. 17-XI-1982).
- Decretos de transformación y de transformación y fusión de las instituciones de crédito, sociedades anónimas a sociedades nacionales de crédito (D.O. 29-VIII-1983).
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (D.O. 30-XII-1983).
- Reglas Generales sobre la Suscripción, Tenencia y Circulación de los certificados de aportación patrimonial de la Serie "B" de las sociedades nacionales de crédito, Instituciones de Banca Múltiple (29-VII-1985).
- Bases para la designación de los miembros de los consejos directivos por los certificados Serie "B" de las sociedades nacionales de crédito (29-VII-1985).
- Acuerdo que señala reglas para fijar la indemnización por la Nacionalización de la Banca Privada, las características de la emisión de los Bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo (D.O. 4-VII-1983).
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (D.O. 26-VIII-1983).
- Decreto por el que se aprueba el programa de mediano plazo denominado Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, 1984-1988 (D.O. 20-IX-1984).

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, Editorial Porrúa, S. A., 2a. ed., México, 1983.
- Acosta Romero, Miguel, La Banca Múltiple, 1a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.
- Acosta Romero, Miguel, Legislación Bancaria: Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia, 1a. ed. Editorial Porrúa, S.A., México, 1986.
- Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, 6a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, - 1979.
- Barrera Graf, Jorge, Nueva Legislación Bancaria, 1a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- Barrera Graf, Jorge, Temas de Derecho Mercantil, 1a. ed. U.N.A.M., México, 1983.
- Bauche Garcíadiego, Mario, La Empresa, 1a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
- Bauche Garcíadiego, Mario, Operaciones Bancarias, 1a. - ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1977.
- Borja Martínez Francisco, La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta, 1a. coedición, - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la - - - U.N.A.M. y Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- Borja Soriano, Manuel, Teoría General de las Obligaciones, 8a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1982.
- Cervantes A., Raúl, Títulos y Operaciones de Crédito, - 11a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.

- Colín Sánchez, Guillermo, Derecho Mexicano de Procedimientos Penales, 5a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
- De Buen, Nestor, Los Trabajadores de Banca y Crédito, (Exégesis Tendenciosa). 1a. ed., Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- De Pina Vara, Rafael, Elementos de Derecho Mercantil Mexicano, 7a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, - 1974.
- U.N.A.M., Diccionario Jurídico Mexicano, 1a. ed. Editorial Porrúa, México, 1985.
- Flores Zavala, Ernesto, Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Los Impuestos. 23a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1981.
- Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 15a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
- Garrigues, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, 2a. reimpresión en México de la 7a. edición revisada con la colaboración de Alberto Bercovitz. Editorial Porrúa, S. A., México, 1979.
- Giorgana Frutos, Víctor Manuel, Curso de Derecho Bancario y Financiero, 1a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1984.
- Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 5a. ed. Editorial Cajica, México, 1978.
- Hernández, Octavio A., Derecho Bancario Mexicano, edición de la Asociación Mexicana de Investigaciones Administrativas, México, 1956, Tomo I.
- Herrera y Lasso, Eduardo, Garantías Constitucionales en

Materia Penal, 1a. ed., Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1979.

- Manero, Antonio, La Revolución Bancaria en México, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1957.
- Martínez Sobral, Enrique, Estudios Elementales de la Legislación Bancaria. Tipografía de la Oficina Impresora de Estampillas, Palacio Nacional, México, - - 1911.
- Pallares, Eduardo, Prontuario de Procedimientos Penales, 3a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1972.
- Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Derecho Bancario, 3a. - ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1968.
- Rojina Villegas, Rafael, Derecho Civil Mexicano. Vol. - II. Editorial Porrúa, S. A., México.
- Sánchez Gavito, Indalecio y Macedo, Pablo, Cuestión de Bancos. Imprenta de Francisco Díaz de León, México, 1885.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S. A., México.
- Soto Sobreya y Silva, Ignacio, La Nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Antecedentes y Comentarios. 1a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1985.
- Tena Ramírez, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, - 16a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1978.
- Trabucchi, Alberto, Instituciones de Derecho Civil, traducción de la 15a. ed. italiana, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, Tomos I y II.

- Velasco, Gustavo R., Sobre la Naturaleza Jurídica de la Concesión Bancaria. Revista de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. Tomo XIX, abril-junio, 1969, No. 74.
- Villalobos, Ignacio, Derecho Penal Mexicano, 3a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, 1975.
- Villoro Toranzo, Miguel, Introducción al Estudio del Derecho, 2a. ed. Editorial Porrúa, S. A., México, -- 1974.
- Vivante, César, Tratado de Derecho Mercantil, Madrid, - 1974, Tomo I, No. 61.