

## PRIMERA PARTE

### LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO

2. Estructura de la LRSPB .....	12
3. Sistema legal de la banca .....	13
4. Ventajas de la ley vigente respecto a la legislación derogada .....	13
5. Defectos de la LRSPB .....	15
6. Banca múltiple y banca de desarrollo .....	15
7. Semejanzas entre ambas especies de instituciones .....	17
8. Diferencias entre ambas especies de banca .....	17
9. Sociedades nacionales de crédito .....	23
10. Transmisión de los certificados de aportación .....	27
11. Reglas generales de operación .....	27
12. Operaciones pasivas .....	33
13. Operaciones activas .....	35
14. Servicios bancarios .....	38
15. Disposiciones generales .....	42
16. Contabilidad .....	45
17. Prohibiciones .....	45
18. Sanciones administrativas .....	46
19. Delitos .....	47
20. De la protección de los intereses del público .....	48
21. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros .....	48

## PRIMERA PARTE

LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO  
PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO

## 2. Estructura de la LRSPB

Esta nueva Ley contiene ahora en un solo 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 LIC; y lo hace en forma sistemática y con una mayor técnica que esta última LIC. Se divide la LRSPB en seis títulos, que se subdividen en capítulos. El título primero se refiere al servicio público de la banca, arts. 1º a 8º; el título segundo, comprende, en el capítulo I, a las instituciones de crédito (sociedades nacionales de crédito, SNC, también llamadas instituciones de crédito y a las que también designamos en este trabajo, simplemente como bancos), arts. 9º a 29; enseguida, capítulo II, a las reglas generales de las operaciones de crédito, arts. 30 a 38, que distingue en operaciones pasivas, reguladas en el capítulo III (arts. 39 a 48); operaciones activas, capítulo IV, arts. 49 a 57, y servicios bancarios, capítulo V, arts. 58 a 66.

El título tercero se integra de dos capítulos, el I comprende disposiciones generales aplicables a todos los bancos (arts. 67 a 77), y el II a la contabilidad de los bancos (arts. 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 (arts. 89 a 94); el capítulo II regula las sanciones administrativas, arts. 85 a 88, y el capítulo III se refiere a los delitos bancarios, arts. 89 a 92. El título quinto comprende la normativa sobre "protección de intereses del público" (arts. 93 a 96). Finalmente, el título sexto regula, en dos capítulos, a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; el capítulo I, arts. 97 a 107, se refiere a su organización y funcionamiento, y el II, arts. 108 a 112, a la "inspección y vigilancia" atribuidas a la CNB. Contiene además, dicha Ley, once disposiciones transitorias.

### 3. Sistema legal de la banca

A partir del 15 de enero de 1984 los bancos, que la LRSPB divide en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo (art. 2º), se regirán por dicha LRSPB; y las operaciones y los servicios bancarios, si se trata de la banca múltiple, de acuerdo con el art. 5º de esta Ley, y sus fracciones I, II y III, se regirán por la misma LRSPB en primer lugar, por la Ley Orgánica del Banco de México, en segundo; en tercero por la legislación mercantil (fr. I); por "los usos y prácticas bancarias y mercantiles", en cuarto lugar (fr. II), y, finalmente, en quinto lugar (fr. III), por el Código Civil para el Distrito Federal. En cambio, si se trata de la banca de desarrollo (art. 5º último párrafo LRSPB), sus operaciones y servicios bancarios, se rigen primero por su respectiva ley orgánica; enseguida por la LRSPB, y después, en el mismo orden, por las leyes, usos y prácticas señaladas arriba.

Que en cuanto a las instituciones de la banca de desarrollo, se aplica, en primer lugar la LRSPB, y enseguida las respectivas leyes orgánicas, lo reitera el art. noveno transitorio, párrafo cuarto, el cual agrega que esos bancos de desarrollo que aún "no cuenten con ley orgánica", se regirán por esta LRSPB y las disposiciones administrativas que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, SH), en tanto el Congreso de la Unión no expida las leyes orgánicas respectivas.

Por lo que se refiere a las instituciones nacionales de crédito existentes, constituidas aún como SA, el propio art. noveno transitorio dispone que "en un plazo de 180 días naturales, a partir de la vigencia de esta Ley (o sea, seis meses a partir del 15 de enero de 1985, es decir, al 14 de julio del mismo año de 1985) el Ejecutivo Federal expedirá los decretos mediante los cuales se transformen en SNC. . . , instituciones de banca de desarrollo". Es más que cuestionable desde el punto de vista constitucional esta facultad que la norma concede al Ejecutivo, porque no se trata de una disposición reglamentaria, sino de una ley de transformación.

### 4. Ventajas de la ley vigente respecto a la legislación derogada

Son evidentes las ventajas de esta nueva ley, tanto en relación con la Ley de 1982, que no regulaba las operaciones de

crédito, como con la LIC, que no incorporaba la banca nacional a su régimen general, y que, en cambio, comprendía a las instituciones auxiliares del crédito. En primer lugar, por la novedad de la regulación, ya que la LIC tenía 44 años de vigencia, que son demasiados en una materia tan cambiante y de coyuntura económica como es la bancaria, y en el transcurso de los cuales se introdujeron multitud de cambios y adiciones que hacían muy complicada la comprensión, la aplicación e incluso la lectura de la LIC, máxime que con mucha frecuencia, las nuevas disposiciones se complementaban con leyes, decretos y acuerdos administrativos;<sup>1</sup> en segundo lugar, por su extensión: la LIC contenía 176 artículos, muchos de ellos larguísima, en contra de 112, breves en la gran mayoría de los casos de la LRSPB; en tercer lugar, porque la nueva Ley recoge la tripartición tradicional de la materia bancaria en operaciones pasivas, operaciones activas y servicios bancarios. Aquellas dos son actividades bancarias principales; éstas, accesorias (Molle) (que no deben confundirse con las actividades u operaciones auxiliares v. *infra* núm. 23) y porque regula aparte cada una de ellas, refiriéndolas a las dos únicas instituciones de crédito que subsisten: la banca múltiple y la banca de desarrollo (art. 2º); en cuarto lugar, por ese hecho, de que solamente subsisten dos clases de instituciones de crédito,<sup>2</sup> y en consecuencia que desaparezcan como instituciones y operaciones distintas y especializadas, seis de las siete enumeradas en el art. 2º LIC; o sea, los bancos de depósito, las financieras, hipotecarias y de capitalización, así como las operaciones de ahorro y fiduciarias (o sea, todas menos las de la banca múltiple). Esta nueva estructura de la Ley evita que ella repita una regulación particularizada y específica de múltiples instituciones y operaciones, lo que provocaba en la LIC sendas disposiciones sobre la constitución de la empresa respectiva, y la enumeración en cada caso de las operaciones que cada una de ellas podía llevar a cabo,

<sup>1</sup> Así lo reconoce la "Exposición de motivos" (E de M) de la nueva Ley: "las múltiples reformas, adiciones y derogaciones de que (la LIC) ha sido objeto al través de más de cuarenta años, hacen difícil su análisis, interpretación y aún su aplicación".

<sup>2</sup> Aunque, como queda dicho, perduran también, aunque por plazo breve, las instituciones nacionales, y esos casos excepcionales y absurdos, de banco privado, o semi-privado que es el Banco Obrero, S. A., y de banco (sucursal) extranjero: el Citibank; v. art. décimo transitorio, LRSPB.

las prohibiciones que se les imponía y reglas propias de operación, todo lo cual provocaba repeticiones, confusión sobre la naturaleza jurídica y las limitaciones y restricciones de actos y negocios bancarios e inclusive, dificultad para entender y explicar el sistema.

### 5. Defectos de la LRSPB

A pesar de esos logros y ventajas, la LRSPB está muy lejos de poder reputarse como una ley modelo, en cuanto a claridad, congruencia e integridad de la regulación de la materia bancaria. Adolece, en efecto, con frecuencia y respecto a sujetos y negocios, de obscuridad, de insuficiencia y en ocasiones de conculcamiento del orden jurídico. Estos defectos, a los que aludiremos a lo largo de esta reseña legislativa, son tanto menos justificados cuanto que la LRSPB es la segunda que se dicta después de la nacionalización de la banca: si en la primera se pudo aducir, como excusa de sus errores y omisiones, la urgencia de someter a un nuevo régimen jurídico el derecho bancario, y que el Proyecto de Ley tenía que proponerse al Congreso de la Unión, en el curso de un sólo mes (diciembre de 1982, el primero de vida del nuevo gobierno que la promovió), en la Ley vigente no existe tal excusa: se pudo a lo largo de dos años —1983 y 1984— meditar y preparar un texto nítido, sistemático y completo,<sup>3</sup> que debió darse a conocer con tiempo, para recibir observaciones y críticas de los expertos, antes de someterlo a las cámaras, para que ellas lo discutieran, y no que lo aprobaran con dispensa de trámite y las consabidas y tan lamentables recomendaciones del Ejecutivo de proceder a su adopción con prontitud.

### 6. Banca múltiple y banca de desarrollo

La primera observación a la nueva Ley se refiere a la bipartición de la banca, en múltiple y de desarrollo (art. 2º). La Ley no indica ni su concepto, ni su naturaleza, ni sus notas

<sup>3</sup> La E de M, habla de “la instauración de un régimen jurídico integral”, como uno de los objetivos de la LRSPB; empero, no hay tal característica, dadas las leyes orgánicas de la banca de desarrollo y la multitud de disposiciones generales de naturaleza administrativa a que aluden muchos de los preceptos de la nueva Ley.

distintivas. Estas notas, más bien, se desprenden de la "Exposición de motivos", pero 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. Quedará, pues, a los intérpretes de la LRSPB y de estas últimas, una vez que se dicten, el precisar ambas instituciones, sus funciones, sus facultades y atribuciones, así como las relaciones recíprocas que se den.

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 —agrega— se hará con recursos presupuestales y a través de la banca de desarrollo". He aquí, pues, funciones y finalidades que la distinguen de la banca múltiple, 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; la E de M, aun respecto a la banca de desarrollo, indica 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.

Cómo compaginar esto último con la actual existencia de bancos nacionales, como la Nacional Financiera y el Banco de Obras y Servicios Públicos, que no son sectoriales o regionales, sino de alcance nacional; y cómo estructurar esas especializaciones con la característica que ofrece la LRSPB consistente en que tanto la banca de desarrollo como la múltiple pueden realizar todas las operaciones y servicios bancarios, no son cues-

tiones claras, ni parecen muy congruentes con esas indicaciones de la E de M.

La propia LRSPB, por otra parte, en el art. 31 establece fines propios de la banca de desarrollo: "propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional" (párrafo tercero, al final), así como, procurar "el mejor aprovechamiento y la canalización más adecuada de los recursos de las instituciones de la banca de desarrollo" (párrafo cuarto). Además, de una vaga mención del art. 10, final del primer párrafo, que refleja esa indicación de la E de M de acudir a recursos presupuestales para lograr el control de empresas, puede afirmarse que a la banca de desarrollo, y no a la múltiple, pueden asignarse recursos fiscales que permitan fijarle modalidades especiales.

#### **7. Semejanzas entre ambas especies de instituciones**

Todas ellas son SNC (art. 2º), que pueden realizar cualquiera de las operaciones y servicios que se enumeran en el art. 30, frs. I a XXIII, así como "operaciones análogas y conexas", que autorice la SH, previa opinión favorable del Banco de México (B de M) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (CNB); igualmente, para las dos se aplican las "reglas generales de operación" (capítulo II del mismo título segundo, arts. 30 a 38), las llamadas "disposiciones generales" (título tercero, capítulo I, antes 67 a 77), con excepción de la participación "en el mecanismo de apoyo preventivo, que se reserva a la Banca Múltiple, sin más razón aparente que la inversión de recursos presupuestarios a la banca de desarrollo". Son también comunes, las normas sobre contabilidad (capítulo II, arts. 78 a 81); el régimen de prohibiciones legales (título cuarto, capítulo II, arts. 82 a 84), de sanciones administrativas (capítulo II, arts. 85 a 88) y penales (delitos, capítulo III, arts. 89 a 92); el sistema de protección de los intereses del público (título quinto, arts. 93 a 96); y en fin, las disposiciones que rigen a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (título sexto, capítulos I y II, arts. 97 a 112).

#### **8. Diferencias entre ambas especies de banca**

Son varias y de algunas de ellas podría quizás inferirse el siguiente concepto formal:

Banca múltiple es la regulada en la LRSPB, que sólo puede realizar las operaciones que indica el art. 30, por instituciones que autorice el Ejecutivo federal, las que, además estarán regidas por reglamentos orgánicos.

Banca de desarrollo, es la que se regule por leyes orgánicas respecto a cada sociedad o institución, y secundariamente por la LRSPB; además de poder realizar las operaciones que indica el art. 30, con las modalidades y finalidades que indica el art. 31, párrafos segundo y tercero, deberá realizar aquellas otras a que se refiere el primer párrafo del mismo art. 31.

Respecto a esta banca de desarrollo, la SH debe dictar y establecer “las medidas y mecanismos que procuren el mejor aprovechamiento y la canalización más adecuada” de sus recursos, “considerando planes coordinados de funcionamiento entre este tipo de institución, las organizaciones nacionales auxiliares del crédito, los fondos y fideicomisos públicos de fomento y las instituciones de banca múltiple”.

Analicemos otras diferencias:

*Primera.* Las instituciones de la banca de desarrollo —no las de la banca múltiple— admiten especialidades (*rectius*, especializaciones) sectoriales y regionales, que fijen sus respectivas leyes orgánicas, y que tiendan a “promover y financiar las actividades que determine el Congreso de la Unión” (art. 3º, fr. VI), así como modalidades que esas leyes señalen considerando la especialidad sectorial y regional de cada institución (art. 12).

*Segunda.* El art. 31 (y también el art. 34 último párrafo) impone, asimismo, a la banca de desarrollo que realice operaciones adicionales a las listadas en el art. 30. Esas otras operaciones serán las:

necesarias para la adecuada atención del sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios (a los bancos de desarrollo), conforme a las modalidades y excepciones que respecto a los previstos en esta (LRSPB) y otras leyes determinen sus leyes orgánicas.

*Tercera.* La banca múltiple deberá tener siempre (“en todo tiempo”) un capital social dividido en dos series de certificados de aportación: títulos de la serie A, 66% y títulos de la serie B, 34% (art. 11, párrafo 2).



Ahora bien, para la banca de desarrollo, aparentemente, el art. 12, que es una norma muy importante, pero muy confusa y de difícil interpretación, faculta a la SH para que "mediante disposiciones de carácter general" establezca la "forma, *proporciones* y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie B"; y agrega que esas disposiciones "se sujetarán a las modalidades que dicten las respectivas leyes orgánicas".

Jugarán, pues, a este respecto, dos ordenamientos: las *leyes orgánicas* de cada institución, y las condiciones generales de la SH. Por ser leyes, aquéllas, aunque resulten especiales para cada banco de desarrollo, deben prevalecer sobre éstas, pese a que sean generales; pero, ¿qué se quiere decir con esta terminología: *forma, proporciones y demás condiciones aplicables a suscripción, tenencia y circulación* de los certificados serie B?, ¿acaso que la proporción 66-34 —serie A y serie B— del art. 11, párrafo primero, puede cambiar?, ¿que, por ejemplo, se invierta? Al fin y al cabo, según una opinión, generalizada pero no por ello menos falaz y peligrosa, se seguiría tratando de sociedades mexicanas a las que el art. 26 constitucional atribuye *exclusivamente* el ejercicio de la banca y el crédito.

Respecto a suscripción, ¿cabría quizás que la hicieran extranjeros o sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión de extranjeros? El párrafo final del art. 15 lo prohíbe, e igual prohibición puede desprenderse del texto del párrafo 2º del art. 11. Pero, es posible teóricamente que las leyes orgánicas de dichos bancos de desarrollo cambien las reglas de esta LRSPB; y que, como leyes posteriores y además, especiales, modificaran para esos bancos de desarrollo las disposiciones generales de la LRSPB.

La *ratio legis* contraria a tal interpretación parece clara, pese a textos de redacción tan desafortunada: ninguna de esas dos hipótesis y de otras similares (por ejemplo, en cuanto a forma, tenencia y circulación de los certificados serie B), serían válidas. Esto ameritaría una rectificación legal, máxime que el argumento del espíritu del legislador —de la *ratio legis*— no se respeta ni en esta LRSPB, ni en la Ley anterior de 1982, en relación con la disposición constitucional que se indica arriba que atribuye la prestación de los servicios de banca y de crédito, exclusivamente al Estado.

*Cuarta.* En cuanto a fuentes legales y la jerarquía de ellas, el art. 5º, LRSPB, indica en su párrafo final, que tratándose de la banca de desarrollo, el primer ordenamiento aplicable será la “respectiva ley orgánica”, y en su defecto, las que indican y en el orden que se indican, en el encabezado del mismo art. y en sus frs. I, II y III. Así pues, dichas leyes orgánicas pueden contener disposiciones adicionales (vgr. las que indica el art. 31 párrafo primero), pero también contrarias (*e. g.* las señaladas del art. 12), a las de esta LRSPB; y no creo que porque aquéllas sean “orgánicas”, y ésta sea una “ley reglamentaria”, se siga que aquéllas no pueden contrariar o derogar a ésta. Sin embargo todo puede acontecer. No es fortuito ni ocasional, sino al contrario, sintomático del poco aprecio al sistema constitucional, que los arts. 17 y 20, fr. XI, LRSPB, concedan a la SH facultades para modificar los reglamentos orgánicos (!)

*Quinta.* Esta otra función de las leyes orgánicas que también provoca la especialización y la distinción de la banca de desarrollo respecto a la banca múltiple, consiste, pues, en la atención de sectores económicos (que podrían ser, entre muchos, la pesca, el transporte, el abasto); así como en la posibilidad de imponer otras modalidades y excepciones que las que fija la LRSPB (art. 31, párrafo primero), aunque ya los siguientes párrafos del mismo art. 31 establecen algunas modalidades a las tres primeras fracciones del art. 30.

*Sexta.* Otras varias diferencias entre ambos tipos de la banca se desprenden de los arts. 20, fr. XI, en relación con el 28, respecto a la fusión de bancos múltiples; 27, respecto a la comisión consultiva integrada por los titulares de los certificados serie B; 29, en cuanto a disolución por decreto del Ejecutivo de las instituciones de banca múltiple; 35, por lo que concierne a la diversificación de riesgos; 77, también sólo aplicable a banca múltiple, respecto al “mecanismo preventivo para preservar su estabilidad financiera y la creación del “Fondo de Apoyo a las Instituciones de Banca Múltiple”.

Algunas de estas diferencias merecen algún comentario.

a) *Fusión y liquidación.* Como las normas de los arts. 20, fr. XI, y 28, en aquel caso, y 29 en éste, no se refieren a las instituciones de banca de desarrollo, debe preverse que sus res-

pectivas leyes orgánicas regulen estos dos fenómenos. Si no lo hacen, o lo hacen insuficientemente, debe aplicarse, a mi juicio, no la LRSPB, como permitiría el art. 5º, párrafo último, porque esta ley excluye de sus normas la fusión y la disolución de la banca de desarrollo, sino la legislación mercantil, la Ley General de Sociedades Mercantiles, LGSM, en lo que no se oponga a las leyes especiales (a la ley orgánica que corresponda y a la LRSPB). Así, la LGSM no concede derecho de separación a los socios disidentes del acuerdo de fusión, como sí lo hace el art. 28, fr. IV, segunda parte, a los titulares de la serie B que lo solicitaren.

Respecto a la fusión, la E de M precisa una política inmediata en materia bancaria: "continuar la racionalización de la SNC planteada en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Con los lineamientos del Subprograma Bancario, se seguirá el proceso de fusiones, para atender de manera más eficiente las necesidades del financiamiento y la promoción balanceada del desarrollo económico nacional". A la fecha en que esto se escribe (marzo de 1985) se dice que en virtud de fusiones de la banca múltiple se reducirán a 10 o 12 SNC, las veintitantas que todavía operan.<sup>4</sup>

b) *Comisión consultiva*. En cuanto que el art. 27 se refiere a "reglamento orgánico" (primeros dos párrafos y fr. V), alude solamente a la banca múltiple; por tanto, los titulares de los certificados de aportación serie B, de los bancos de desarrollo que tan exiguos derechos tienen en la LRSPB, carecerían también del derecho de "integrar la comisión consultiva a que se refiere el art. 27 de la presente ley" (art. 13, fr. III). A no ser que en esos bancos de desarrollo —o en algunos de ellos—, sus leyes orgánicas concedan tal derecho, o bien, que se disponga que el gobierno federal sea titular de todos los títulos representativos de su capital social, como acontece hasta la fecha respecto a la banca múltiple.

c) *Diversificación de riesgos*. En una de las reglas generales de operación, el art. 35 alude a esta sana práctica. La E de M informa que dichas reglas, "señalan medidas para inver-

<sup>4</sup> Se plantea así un fenómeno de concentración bancaria que ya se manifestó antes de la nacionalización de 1982, y que es de carácter mundial. Al respecto véase Acosta Romero, Miguel, *La banca múltiple*, México, Porrúa, 1981, pp 149 y ss.

tir los recursos captados del público en condiciones adecuadas de seguridad y liquidez; mantener los recursos de capital neto necesarios conforme al monto de los activos sujetos a riesgo; diversificar los riesgos en las operaciones pasivas y activas...".

Los arts. 35 y 57, párrafo cuarto, sólo se refieren a la banca múltiple, aunque, de los términos del último párrafo de aquel artículo, aparece que también puedan referirse "a entidades y segmentos del mercado que represente una concentración de riesgos"; frase sibilina en la que puede quedar comprendida la banca de desarrollo.

ch) *Inversiones en el capital de otras sociedades.* Tocante a facultades de la banca de realizar inversiones en títulos representativos del capital de sociedades, los arts. 68 y 69 no la restringen a la banca múltiple, para la cual, sin embargo, sí se establecen "bases" especiales que no rigen para la banca de desarrollo —en el art. 57—.

El régimen general de la LRSPB es que sólo mediante autorización de la SH las SNC puedan invertir en "títulos representativos de capital"<sup>5</sup> de sociedades que les presten servicios complementarios o auxiliares, así como de inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas" (art. 68); previa opinión del B de M y de la CNB, también permite suscribir capital de organizaciones auxiliares de crédito, de intermediarios financieros no bancarios (que la E de M restringe a "compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión) o de entidades financieras del exterior" (art. 69).

Se trata de una restricción muy importante de la banca nacionalizada. La propia E de M indica que:

históricamente los intermediarios financieros no bancarios estuvieron ligados a las instituciones de crédito, lo cual limitó su desenvolvimiento y propició que el otorgamiento de créditos se condicionara a la contratación o realización de operaciones con intermediarios no bancarios filiales de los bancos. Esto implicaba un conflicto de inte-

<sup>5</sup> Expresión técnica que se restringe a las acciones y que, por tanto, no comprende a las partes o cuotas sociales de las sociedades civiles, ni a las mercantiles personales, de responsabilidad limitada y cooperativas. Por analogía, creo que también a ellas debe aplicarse el sistema; y me atrevo a pensar que el legislador no paró mientes en esa acepción restringida.

reses, ya que las operaciones atadas restringían los alcances y orientaciones de una sana competencia en perjuicio de los usuarios del servicio. Por todo lo anterior, es necesario reestructurar las funciones de los diferentes intermediarios financieros, de tal manera que se establezca el equilibrio que requiere nuestro sistema de economía mixta con total apego a lo preceptuado por el párrafo quinto del art. 28 Constitucional.

Pues bien, tratándose de la banca múltiple, el art. 57 faculta a las instituciones a invertir en “títulos representativos de capital de sociedades distintas a las señaladas en los arts. 68 y 69... conforme a las bases”, que fija el propio art. 57.

Debe hacerse notar, por otra parte, que resulta absurdo que las sociedades inmobiliarias a que se refiere el art. 68 queden sujetas a las reglas generales que dicte la SH y a la inspección y vigilancia de la CNB. Ni una ni otra tienen por qué sujetar a esa regulación general (¡leyes administrativas!), a tales inmobiliarias.

d) *Mecanismo de apoyo preventivo*. El art. 77 que lo regula, y que también se refiere al fideicomiso que se denomina Fondo de Apoyo Preventivo a la Institución de Banca Múltiple, sólo se refiere a ésta, no a la banca de desarrollo; la razón de la exclusión quizás estriba en que ésta tiene el apoyo de fondos del Estado, en virtud de la asignación de recursos fiscales (art. 10, párrafo primero, al final). Aunque esta fuera la razón, consideramos lamentable que aquel régimen no se haya hecho extensivo a los bancos de desarrollo.

## 9. Sociedades nacionales de crédito

La LRSPB, arts. 9º a 29, las regula, siguiendo a la Ley de 1982, aunque con algunos cambios de importancia en los que enseguida nos detendremos.

Antes, debemos reiterar una opinión que sobre esas SNC expresamos en otros trabajos.<sup>6</sup> Estas “sociedades” no corres-

<sup>6</sup> “La nueva legislación bancaria”, en *Reformas legislativas 1982-1983*, México, UNAM, 1983, pp. 11 y ss. Para una opinión distinta y el análisis particularizado de las SNC, véase Acosta Romero, Miguel, “La nacionalización de la banca mexicana. Proceso de transformación de las sociedades bancarias. Ensayo de conceptualización de las SNC”, en *Estudios jurídicos en memoria de Roberto L. Mantilla Molina*, México, Porrúa, 1984, pp. 33 y ss.

ponden a la definición legal de tal figura (art. 2688, C. Civ.), ni a las que regula la LGSM. Son "sociedades" a las que falta naturaleza contractual, pluralidad de socios, combinación de recursos, asambleas, y otros órganos sociales (no lo son ni el Consejo Directivo, ni la Comisión Consultiva, puesto que sólo se integran por los titulares de los certificados de aportación serie B, y sobre sus facultades y autoridad están las de la SH y la CNB). No obstante, por tratarse de sociedades mercantiles (art. 75, fr. XIV, C. de Co.) rige supletoriamente la LGSM<sup>7</sup> y porque su capital social está representado por títulos de crédito (art. 11, LRSPB), se aplican, también supletoriamente, las disposiciones sobre la SA. Como sociedades las considera la LRSPB y con ello formalmente es suficiente para que lo sean, porque nuestras leyes, a semejanza del Parlamento inglés, pueden hacer todo, menos de un hombre, una mujer. Las letras de cambio nada tienen que ver ya con el cambio trajecticio; las sociedades unimembres también carecen del requisito de la pluralidad de socios; sin embargo, sociedades son éstas y letras de cambio aquéllas.

Veamos ahora, las diferencias entre la LRSPB vigente y la ley del 82.

*Primera.* La ley de 1982, respecto al 34% de certificados de aportación, serie B, del capital social de las SNC, indicaba (art. 10, primer párrafo) que pueden ser suscritos

por el propio gobierno federal (único suscriptor de las de la serie A), 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 LRSPB, art. 11, párrafo segundo, nada se indica de las personas (físicas o jurídicas, públicas o privadas), que puedan suscribir dichos certificados serie B. No obstante, del párrafo segundo del art. 15, se desprende que pueden suscri-

<sup>7</sup> La supletoriedad de esta ley, que es propia de nuestro sistema legal, resulta imprescindible respecto a una serie de lagunas de la LRSPB; entre ellas habría que recordar, la prohibición del voto en los casos de conflictos de intereses (arts. 154 y 196, LGSM), el régimen de responsabilidad de los administradores (arts. 157, 158, 160), la subordinación del presidente, del director y del gerente general al órgano de administración (arts. 145, 146, 148), etcétera.

birlos “entidades de la administración pública federal, y gobiernos de las entidades federativas y de los municipios”. No se alude ni a los “usuarios”, ni a los trabajadores bancarios.

¿Cómo interpretar estas omisiones, y el cambio relativo? Creo que en el sentido de mantener la exclusividad del Estado —*lato sensu*—, a través de las instituciones a que se refiere el art. 28, párrafo quinto, de la Constitución de cuyo texto y espíritu se desprende, como en aquel otro trabajo indicamos (*op. cit.*, p. 6), un monopolio legal de la banca y del crédito a favor del Estado; excluyendo, pues, a los particulares, porque lo contrario viola el precepto de nuestra carta magna.

Empero, resulta cuando menos dudosa la exclusión de particulares y de sociedades, ya que el párrafo tercero del mismo art. 15, LRSPB, sólo prohíbe que suscriban esos certificados serie B, extranjeros, personas físicas o morales y sociedades que no contengan cláusulas de exclusión de extranjeros; una obvia interpretación a contrario —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 ley reglamentaria (LRSPB) nada dice, esta omisión podría interpretarse en el sentido de que cualquier persona, pública o privada, tiene derecho a suscribir esos certificados serie B. La hipótesis es más virtual que real, porque dados los escasísimos y tan poco atractivos derechos que estos documentos confieren a sus titulares, es difícil que los particulares los suscriban. Es posible, sin embargo, pensar que el gobierno fuerce a ciertos entes (vgr. sindicatos o cooperativas) a suscribirlos, lo que, repito, supondría conculcar el texto, la interpretación jurídica y el espíritu de la norma constitucional.

*Segunda.* La Ley de 1982 (art. 16, párrafo primero) indica que nadie puede “adquirir el control de los certificados de aportación serie B, por más del 1% del capital de la sociedad”. La LRSPB, art. 15, párrafo primero, reproduce esta norma, pero agrega que el capital sea *pagado*. Parecería que tal restricción no opera tratándose de certificados no pagados, como son los certificados de tesorería a que se refiere el art. 16, párrafo segundo. Se debe desechar esta interpretación, porque tales títulos no suscritos y, por tanto, no pagados, o sea, los certificados de tesorería, en realidad (como también sucede en el caso

de las acciones de tesorería de las SA, art. 216, párrafo segundo, al final, LGSM) carecen de contenido y no atribuyen a nadie derecho alguno; cuando se convirtieran en certificados de aportaciones reales se les aplicaría la prohibición legal.

*Tercera.* El art. 18, párrafo primero, LRSPB, equivale al anterior (art. 21, primer párrafo) de la Ley de 1982, pero contiene una adición de suma importancia, o sea, que las pérdidas sociales se distribuyen entre los certificados —entre ambas series A y B, ya que la norma no distingue— que representen el capital social, “hasta el límite de las aportaciones”; es decir, se fija responsabilidad limitada a todos los socios, lo que no aparecía en la Ley de 1982, omisión que en su oportunidad criticamos.<sup>8</sup>

Ahora bien, que se entienda limitada la responsabilidad del Estado, como titular de certificados de aportación serie A y serie B (hasta el día que se escribe esto, 15 de marzo de 1985, no se habían suscrito los certificados serie B, por lo que el único socio de las SNC, era el Estado), al monto de su aportación, o sea, a la suma del valor de todos los certificados de aportación de que sea titular (el 66% cuando menos del capital social de cada una de las SNC); no implica, obviamente, que no responda en forma ilimitada de préstamos y financiamiento que provengan de la banca nacionalizada. En medida creciente, la banca ha venido captando del público miles de millones de pesos, con el atractivo del pago de altas tasas de intereses, las que, si bien se redujeron hasta mediados de marzo de 1985, se han vuelto a incrementar. La banca nacionalizada resulta, pues, deudora del monto total de esas inversiones del público; pero si el Estado usa fondos bancarios, asume la obligación ilimitada de cubrirlos, así como de pagar los intereses. A la deuda exterior de cerca de cien mil millones de dólares y a sus intereses acumulados, también en dólares, se agregaría esta deuda interna de carácter bancario. Si a eso se agrega la deuda del Estado proveniente de certificados de tesorería (CETES), de bonos pe-

<sup>8</sup> *Op. cit.*, pp. 18 y ss. En el Reglamento Orgánico de Bancomer —D.O. 29/VIII/83—, y así también de otras SNC, el párrafo segundo del art. 10 establece esa limitación, respecto a certificados serie B. Aparte de lo antijurídico y viciado que resulta que un reglamento supla deficiencias de la ley reglamentada la nueva disposición de la LRSPB, que no diferencia entre las series A y B, y que, por tanto, se aplica a ambas, prevalece sobre cualquier disposición reglamentaria.



troleros (PETROBONOS), y otros, se verá la gravedad del problema.

Antes y después de la nacionalización, los bancos han tenido obligación de depositar en el B de M —encaje legal o depósito obligatorio— porcentajes altos de esa captación, de que sólo podían (y pueden) disponer con autorizaciones específicas del propio Banco. La cuantía del encaje legal tiende a aumentar, por razones antiinflacionarias y para efecto de restringir la utilización por la banca, de todos esos caudales; sin embargo, últimamente se ha hablado de que el Estado eche mano de tales excedentes y que los préstamos que se le otorguen se documenten en títulos de crédito (obligaciones o bonos; certificados especiales; quizás “papel comercial”). Si así se procede, se trataría de deuda pública interna (arts. 1º, fr. V y 2º fr. I, de la Ley General de Deuda Pública, D.O. 31/XII/76), cuyo monto podría también volverse impagable, como lo es la deuda pública externa, a pesar de los nuevos plazos de espera concedidos por los acreedores extranjeros a fines de marzo de 1985.

#### 10. Transmisión de los certificados de aportación

En relación con esta transmisión, el art. 11, LRSPB mantiene el mismo sistema que establecían los arts. 12 y 13 de la Ley de 1982: los certificados A son intrasmisibles y en ningún caso puede cambiarse su naturaleza y los derechos que confieren a su titular; estas características no se predicán de la serie B, por lo que sí pueden transmitirse. ¿Puede cambiarse su naturaleza y los derechos incorporados que confieran a sus titulares? Así podría ser, en virtud de una interpretación sistemática y a *contrario sensu*. Si así fuera, se plantean dos interrogantes que no contesta la ley: quién y cómo se harían tales cambios y cuál es el límite de éstos.

#### 11. Reglas generales de operación

Dice la E de M que ellas:

“ En el artículo segundo transitorio de la Ley Orgánica del Banco de México vigente a partir del 1/I/85, se dice que ésta “deberá expedir las disposiciones relativas al depósito obligatorio, durante los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de la Ley, y que entretanto se seguirán aplicando las que estaban en vigor”.

señalan medidas para invertir los recursos captados del público en condiciones adecuadas de seguridad y liquidez; mantener los recursos de capital neto necesario conforme al monto de los activos sujetos a riesgo; diversificar los riesgos en las operaciones pasivas y activas; y determinar las inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital.

En los artículos que fija dichas normas, 30 a 38, se establecen reglas y principios que modifican conceptos de la LIC, abrogada.

*Primera.* El art. 30 enumera en veintitrés fracciones las operaciones que las instituciones de crédito (todas ellas) pueden realizar. Corresponde este artículo a varios de la LIC (10, 18, 26, 34, 44), que se referían a los distintos bancos y a ciertas operaciones que ellos podían efectuar. 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 (fr. XXIV), que ya existían en la LIC y que varias de sus disposiciones repetían (arts. 10, fr. XII; 18; 26, fr. XX; 34 al final; 46 *bis* 1, fr. XV).

Ahora bien, al desaparecer en la LRSPB ciertos bancos especializados (sociedades de crédito hipotecario y sociedades de capitalización), no se enumeran las operaciones propias de ellas que indicaba la LIC: emisión de bonos y cédulas hipotecarias (arts. 34, 35 y 38 LIC), operaciones de capitalización, y emisión de bonos para la habitación (arts. 40, 41, 41 *bis*, VI *bis*, 1 *idem*). Podría ser que algunas de esas operaciones omitidas fueran análogas o conexas de otras sí enumeradas, o bien, que resultaran comprendidas en fracciones genéricas del art. 30; por ejemplo, la fr. VI autoriza "otorgar préstamos o créditos", que pudieran ser con garantía hipotecaria; en cambio, la emisión de bonos y cédulas hipotecarias y de "títulos o pólizas de capitalización" (art. 40, LIC), no quedaría comprendida en las únicas fracciones que conceden derecho a los bancos de emitir títulos de crédito, ya que los bonos bancarios y las obligaciones subordinadas (frs. III y IV, art. 30, LIC), que aparecen regulados en los arts. 47 y 48, no corresponden al contenido y naturaleza de aquéllos.

Otra posibilidad de esas omisiones es que ya no se consideren como operaciones propias de la banca, y sí de las organizaciones auxiliares, reguladas ahora por la LOA y que se mantie-

nen aún como privadas. Así sucedería con los créditos hipotecarios que esta última atribuye a las arrendadoras financieras. Esta resultaría ser una manera fácil de escamotear a la banca nacionalizada funciones y actividades que antes correspondieran a la banca privada (instituciones de crédito y organizaciones auxiliares), y que ahora se atribuyen a la "banca pararela".<sup>10</sup>

Para el efecto de analizar el concepto y el alcance de cada fracción del art. 30, se requiere un cuidadoso análisis de la, o de las operaciones relativas, y un cotejo de su actual regulación con la que establecía la ley derogada (LIC). De ese estudio comparativo se vería primero, que se copiaron muchas operaciones y reglas de operación; aquéllas, atribuidas en la LIC a la banca múltiple (*e.g.* art. 46 *bis*, 1, frs. I, II, III, III *bis*), éstas, a diferentes negocios de las instituciones de crédito (*vgr.* art. 138 *bis*, 8 LIC, que corresponde en la LRSPB, al art. 37); segundo, que se prescindió de otras operaciones y servicios, quizás por considerarlos "obsoletos o en desuso", como indica la E de M, como podría ser el caso de las que señalaba la fr. II del art. 26 LIC: "suscribir partes de interés en asociaciones mercantiles o entrar en comandita"; aunque no sea ese el caso de la facultad de los bancos fiduciarios de actuar como comisionarios de sociedades mercantiles (art. 44 inc. c), que no se prevé en el art. 30 de la nueva Ley; tercero, en muchas ocasiones la actual reglamentación de ciertas operaciones y servicios es trunca y parcial, en comparación con la de la LIC, habiéndose omitido reglas necesarias e importantes; salvo el caso de las tarjetas de crédito que ahora se incluyen concretamente en la fr. VII del art. 30, y que antes sólo se regulaban por las Reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias (D.O. 19/VIII/81). Estas reglas subsisten en virtud de lo dispuesto en el art. cuarto transitorio, segundo párrafo; cuarto, por último, que se agregan nuevas instituciones y principios, si bien, los que se agregan, tratándose de operaciones y servicios, son pocos y en general insustanciales.

La LRSPB, en efecto, no recogió ciertas operaciones y acti-

<sup>10</sup> En cierta forma esto también sucede con muchas otras operaciones que, si no en forma exclusiva, sí se comparten entre las arrendadoras financieras y los AGD: así sucede con las frs. VI, en cuanto a créditos refaccionarios, VII, VIII, IX del art. 24, LOA, que son idénticos a los que la antigua LIC les concedía —art. 62 frs. VI a IX—. Sobre este problema, *v. infra*, núm. 24.

vidades bancarias novedosas, como la trasmisión de fondos por medios electrónicos, o el factoraje, que tampoco reglamenta la nueva LOA (como sí lo hace, en cambio, en forma muy amplia, con el arrendamiento financiero, arts. 24 y ss., y que ya estaba reglamentada en la LIC); y de algunas otras operaciones, vgr. el crédito documentado, no se tomaron en cuenta las nuevas reglas de la Cámara de Comercio Internacional —versión de 1983—,<sup>11</sup> aunque quepa su adopción ulterior mediante un reglamento, e inclusive la adopción y ratificación de leyes, reglas o convenios internacionales.

*Segunda.* Pasivo contingente, pasivo exigible. Se trata de conceptos de suma importancia en relación con la liquidez y la solvencia de las SNC. La E de M de la Ley afirma que la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público “corresponde a la banca en forma exclusiva, mediante la realización habitual de actos causantes de pasivo directo o contingente”. A pesar de esta importancia, la LRSPB no define ni reproduce los conceptos de pasivo exigible y de pasivo contingente que daba la LIC (art. 11). Por tratarse de conceptos técnicos, contables más que jurídicos, creo que subsistan los de la ley derogada. Los menciona la LRSPB en los arts. 33 y 34.

Se definía el pasivo exigible como los depósitos y las demás “obligaciones a la vista y a plazo incluyendo las aceptaciones por cuenta de tercero”. 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” (11, fr. II, párrafo penúltimo); además, se daban reglas sobre su cuantía y su función. Ahora (art. 33, primer párrafo, al final), no se determina su función y en cuanto a su cuantía máxima y sus finalidades (seguridad y liquidez de las SNC), se les confunde y se indica para ambos que “podrán estar representadas por los distintos grupos de activos y de operación resultantes de las referidas clasificaciones” (*sic*), que determine la SH, de los activos y de las operaciones. Terminología que muestra la atribución de una amplia

<sup>11</sup> Esa versión de 1983 fue también preparada por la Cámara de Comercio Internacional y entró en vigor el 1o. de octubre de 1984.

discreción a la SH, y el uso de criterios vagos, lo que provocará confusiones, decisiones arbitrarias y, lo contrario a lo que se busca, la inseguridad y la falta de liquidez de los bancos, o de algunos de ellos.

*Tercera.* Por lo que se refiere al capital neto (art. 34, igual, en la LIC, art. 46, *bis* 8), no se da su concepto, pero sí se dice, como se decía en la LIC, qué partidas lo integran (párrafo segundo), sus cuantías mínima y máxima: no menos del 3% ni más del 6% de la suma de sus activos y de sus operaciones causantes de “pasivo contingente que estén expuestos a riesgo significativo”, el cual se determine por la SH, con opinión previa del B de M y de la CNB, y tomando en cuenta los usos bancarios internacionales respecto a la adecuada capitalización de la institución de crédito. En suma, una fórmula imprecisa, compleja, que es de esperar que se entienda por los banqueros en beneficio de la banca.

Respecto a los bancos de desarrollo, para la determinación y composición de su capital neto, al parecer no rigen las reglas de los dos primeros párrafos del art. 34, ya que el tercer párrafo indica que “se fijará conforme a las modalidades que se prevean en las respectivas leyes orgánicas, considerando la naturaleza de las operaciones específicas” y también (algo que no se entiende) “los activos correspondidos (*sic*) por recursos no captados del público”.

*Cuarta.* Uso de equipos y sistemas automatizados (art. 36), para la celebración de operaciones y prestación de servicios. Esto constituye una innovación digna de elogio si se le juzga desde el punto de vista técnico-mecánico; pero plantea problemas jurídicos, a la luz, sobre todo, del último párrafo de este precepto: “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 refiere, es cierto, a la firma autógrafa, pero, *q. j.* respecto a los documentos mismos (títulos de crédito principalmente) en que se haga dicha substitución. Si se trata, no de documentos probatorios sino constitutivos, ¿dicha “sustitución, produce o no efectos”? ¿Esta norma tan vaga y tan general, deroga las disposiciones de los artículos 8º, frs. II y III, 10; 12; 13; 29, fr. II; 76, fr.

VII, y muchas otras similares, de la LTOC; 125 VIII, de la LGSM? ¿Cómo conciliarla, además, con los arts. 46 y 47 de la misma LRSPB, que exigen la firma del emisor? ¿Se aplica, no sólo a los bancos que intervengan en la emisión de los documentos en que se usen dichos equipos, sino también respecto a ulteriores adquirentes de aquéllos? Muchas preguntas cuyas respuestas quedan en el aire.

*Quinta.* Operaciones con valores (art. 37). Reproduce sustancialmente el art. 138 *bis*, 8 de la LIC (reforma del 27/XII/78). Los únicos cambios son, que los intermediarios no bancarios de las operaciones bursátiles deban ser ahora, precisamente, casas de bolsa, y que queden sujetas a la "inspección y vigilancia de la CNV en coordinación con la CNB".

Ahora bien, esta norma se refiere a una actividad muy importante de la banca; la de carácter bursátil. En principio, debe hacerse mediante la intermediación de casas de bolsa; sin embargo, los tres últimos párrafos del propio art. 37, establecen casos de excepción, que, a su vez, son de notoria importancia, y cuyo alcance es tan amplio que reduce mucho la regla general; o sea, que esos actos, por su frecuencia y generalidad, propiamente no serían de excepción; respecto a ellos cabe la intermediación directa de la banca en el mercado bursátil. Estos actos son: primero, operaciones con valores emitidos, aceptados o garantizados por instituciones de crédito, así como las operaciones que el B de M, determine por medio de reglas de carácter general, y que deban efectuarse en cumplimiento de "disposiciones de política monetaria o crediticia"; segundo, operaciones que se efectúen, mediante disposiciones de la SH, a) "para financiar empresas de nueva creación o ampliaciones a las existentes", b) "para transferir proporciones importantes del capital de empresa" (que serían casos de escisión de sociedades y de cesión de sus activos); c) "para otros propósitos a los cuales no se adecuen los mecanismos normales del mercado".

Respecto a esta intermediación directa de la banca, el art. 23 reformado (D.O. 14/I/85) de la LMV impone a la banca que diversifique sus operaciones con valores, "de tal manera que no puedan realizar más del 20% de su importe promedio computado trimestralmente, con una misma casa de bolsa"; pero faculta a la SH, previa opinión de la CNV, a autorizar "por

motivo justificado y con carácter temporal”, que se rebase ese porcentaje.

*Sexta.* Inversiones con cargo al capital (art. 38). Se amplían, sin explicación alguna y sin aparente justificación, algunos de los porcentajes de inversiones con cargo al capital pagado y reservas de capital, de las instituciones de crédito que establecería la LIC; a saber.

a) 60% en muebles e inmuebles, o en derechos reales que no sean de garantía, más el usufructo de la inversión en el capital de las sociedades a que se refiere el art. 68 (o sea, de las sociedades que presten a la SNC inversionista, “servicios complementarios o auxiliares de su administración o en la realización de su objeto”, y de “sociedades inmobiliarias propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas”). Anteriormente —LIC— los límites eran de 40% (arts. 11, fr. X; 36 fr. X; 41, fr. XIX, y 46 *bis*, 9, fr. I) y de 25% en el caso de las financieras (art. 31 *bis*, III). b) 10% de gastos de instalación; en la LIC era de 5% (arts. 31 *bis*, fr. IV, y 36, fr. X), del 15% (art. 41, fr. XIX, segundo párrafo, 1), y también de 10% para la banca múltiple (art. 46 *bis*, 9, fr. II). c) El supuesto de la fr. III del art. 38, LRSPB, es igual, sustancialmente, al que indican los arts. 36, fr. X, párrafo tercero, y 46 *bis*, 9, fr. III, LIC. Igualmente, el último párrafo del art. 38 LIC, corresponde a la fr. XIII del art. 11, y a la fr. V del art. 46 *bis*, 9, fr. V, LIC.

## 12. Operaciones pasivas

Están reguladas por los arts. 39 a 48, LRSPB; las principales de ellas son:

*Primera.* Captación de recursos. El art. 39 dispone que ella se realice mediante: a) Depósitos bancarios de dinero, a la vista, de ahorro y a plazo o con previo aviso (fr. I del art. 30); b) Préstamos o créditos que las SNC acepten (fr. II); c) Emisión de bonos bancarios (fr. III), y ch) Emisión de obligaciones subordinadas (fr. IV). Dichas aceptaciones y semejantes medios y operaciones, agrega el art. 39, se harán “de conformidad con lo establecido por la LTOC, por el presente capítulo y las demás disposiciones aplicables”.

El orden o jerarquía de regulación legal, aparece invertido en cuanto a la LTOC y la LRSPB; esta última ley debería ser primero, porque es la ley especial en materia bancaria, y aquella —LTOC— después, por ser la ley general sobre ciertas operaciones de crédito; así, por ejemplo, en los arts. 47 y 48, LRSPB se exige el requerimiento previo de pago ante fedatario público, lo que es incesario en materia de títulos de créditos regulados en la LTOC. Obviamente, rige aquella norma y no el sistema liberal de ésta. Y lo mismo puede decirse del art. 40, LRSPB. Además, en cuanto que la nueva ley no reproduce la disposición del 101, LIC, que se deroga, que remitía al derecho común para la regulación de los depósitos bancarios de dinero que se hicieran fuera de la concesión respectiva, debe entenderse que en adelante regirá el orden de supletoriedad que indica el art. 5º LRSPB; y si a dichos depósitos no se les considerara bancarios, antes que al derecho civil deberá acudir al C. de Co.

*Segunda.* Remisión de estados de cuenta. Alude a ella el párrafo segundo del art. 41, que habla de “requisitos para la remisión del estado autorizado de las cantidades abonadas y cargadas en la cuenta...”. El antecedente del párrafo, en la LIC, es el art. 107, que sólo se refería a depósitos en cuenta de cheques; ellos, y esta forma de operación bancaria, por extraño que parezca, no se regulan en la LRSPB, la cual ninguna referencia hace al cheque y a la cuenta de cheques. Parecería que la regulación respectiva se quedó en el tintero del legislador. Ante tan grave omisión se debe acudir a las “condiciones generales que se establezcan” (art. 41, párrafo primero, LRSPB), que pueden ser modificadas por la institución (¿con qué criterios?, ¿con qué límites?); no puede acudir a la LIC porque se abrogó (art. segundo transitorio); tampoco a la LTOC, y demás disposiciones aplicables como indica el art. 39, porque ni aquélla ni éstas regulan dicha operación.

Que quedó algo sin insertar en este art. 41, y que la LRSPB se mutiló y que aparece trunca la regulación de los depósitos bancarios, se infiere del texto mismo del párrafo segundo: “cuando se cumplan los requisitos para la remisión del estado... (de) la cuenta”. ¿De qué requisitos se trata?, e inclusive, ¿de qué estado de cuenta se trata? Lo decía el art. 107, LIC, pero no esta ley vigente.



*Tercera.* Bonos bancarios y obligaciones subordinadas (arts. 30, frs. III y IV; 47 y 48). Su regulación es casi idéntica a la de la LIC, art. 46 *bis*, 2, frs. IV y IV *bis*, respectivamente; la única diferencia, de carácter secundario, es que el requerimiento de pago de estos títulos de crédito puede hacerse ante cualquier fedatario público y no sólo ante notario. Este requisito prescinde de una de las características de los títulos de crédito, o sea, ser documentos suficientes para el ejercicio de los derechos incorporados. Debemos hacer notar, por otra parte, que en relación con ambos títulos, el negocio subyacente que les da nacimiento, es una operación pasiva del emisor, de captación de recursos (depósitos, préstamos o créditos que se le concedan).

### 13. Operaciones activas

Se regulan por nueve arts. de la LRSPB, 49 a 57. No se comprenden operaciones que eran propias y específicas de la sociedad de crédito hipotecario (arts. 34 y s., LIC), y de las sociedades de capitalización (arts. 40 y s., LIC); esas especialidades desaparecen. Pero tampoco se consideran otras, que la LIC atribuía a las sociedades financieras, cuya supresión no se adivina, tales como la apertura de crédito simple y en cuenta corriente (art. 26, frs. XI y XIII de la LIC; aunque la fr. VII del art. 30 LRSPB alude a la apertura de crédito en cuenta corriente al tratar de las tarjetas de crédito), y aun la suscripción y contratación de empréstitos públicos y de créditos para construcción de obras o mejoras de servicio público (art. 26, fr. XIV, LIC); renglones estos que tampoco se comprenden en materia de créditos refaccionarios, de habilitación o avío (art. 51) como antes se permitía en la LIC (art. 124). Tal vez estas operaciones se quieran reservar a la banca de desarrollo, y se concedan en sus respectivas leyes orgánicas que se dicten.

Por otra parte, la nueva ley se concretó a copiar, sin modificaciones sustanciales, artículos de la LIC abrogada, correspondientes a disposiciones parciales de la suma acreditada que haga el deudor, de créditos o de préstamos concedidos por la banca (art. 52, LRSPB, correspondiente al 108, LIC); prenda sobre bienes y valores (art. 53, correspondiente al 111 y 111 *bis*); prenda de créditos en libros (54, correspondiente al 112);

y en fin, apertura de crédito documentario (art. 55, respecto al 113 de la LIC). En este último caso, un cambio al parecer inofensivo, resulta equivocado: antes, en el art. 113, la LIC decía que el incumplimiento del acreditado “no perjudicará los derechos del beneficiario en caso de crédito confirmado”; esta última palabra se sustituye por “irrevocable”, en el art. 55 *caput*. Y esto es contrario a la técnica y a la estructura del crédito documentado: su carácter irrevocable supone una obligación firme, inalterable, del acreditado; o sea, que éste renuncia a cambiar las instrucciones dadas al acreditante de pagar al beneficiario en tales y cuales condiciones: nada tiene que ver con la revocabilidad o irrevocabilidad el incumplimiento en que incurra el acreditado frente al banco acreditante. En cambio, sí tiene qué ver que el crédito haya sido confirmado por este al beneficiario; caso en el cual el banco ha asumido una obligación propia frente a dicho beneficiario, por lo cual, a esa obligación debe ser indiferente el cumplimiento del acreditado frente al banco acreditante; que es lo que establecía el art. 113. La disposición anterior tenía sentido y se justificaba; la nueva, no.

Analícemos ahora algunas operaciones activas en que se introducen cambios:

*Primera.* Créditos refaccionarios y de habilitación o avío. Se refieren a ellos los arts. 50 y 51. Aquél, es copia del art. 125, LIC, con dos ligeras adiciones; una, de mayor libertad de formas, ya que los contratos también pueden consignarse en póliza ante corredor público titulado (fr. I); y la otra, que las empresas objeto de la garantía real —prendaria o hipotecaria— también pueden ser de servicios. El art. 51 corresponde al anterior 124, LIC, si bien este restringía la garantía hipotecaria a instituciones financieras y a la banca múltiple, en tanto que ahora se puede aplicar a toda clase de instituciones de crédito.

El párrafo segundo de este art. 51 es nuevo. Con una redacción defectuosa indica que las instituciones acreedoras pueden permitir que los deudores exploten los bienes hipotecarios; pero siempre que lo hagan “conforme al destino que les corresponde”, lo que es característico y tradicional de estos créditos (v. art. 327, LTOC); en el caso de que dichos bienes estén afectados a una concesión de servicio público, la redacción de este párrafo es incompleta; en efecto, si se la compara con una

disposición semejante que contiene la LOA, parece que en dicha redacción se omitieran tres palabras “no podrán”, y “oponerse”, para que esta disposición lea así: “y *no podrán*, tratándose de bienes afectos a una concesión de servicio público, *oponerse* a las alteraciones. . .”, etcétera. De acuerdo con la redacción actual, la institución acreedora permitirá que el deudor introduzca “las alteraciones o modificaciones que sean necesarias (a juicio, probablemente, de ambas partes), para la mejor prestación del servicio”. No se indica qué será lo que se altere o modifique; seguramente los bienes materia de la hipoteca, y no los términos mismos del contrato de apertura de crédito. El precepto termina concediendo a la institución acreedora el derecho de oponerse “a la venta o a la enajenación de los bienes”, así como a la “fusión con otras empresas” (lo que implica que deudora de la hipoteca sea una sociedad), en el caso de que “con ello” (¿fusión?; ¿“venta o enajenación y fusión”?) se origine un peligro para la seguridad de los créditos (que, muy probablemente, tendría que determinar un juez, un árbitro, un amigable componedor a quien se acudiera, aunque no resulte fácil adivinar, en el caso de una fusión, por qué “ello” puede plantear tal peligro).

*Segunda.* Respecto de créditos con garantía real de los que el acreedor demanda su pago o cumplimiento, el art. 56 dispone que él conserva la garantía y su preferencia, “aun cuando los bienes gravados se señalen para la práctica de la ejecución”. Se trata de una disposición nueva; equivale a decir que el secuestro o el embargo de bienes prendarios o hipotecarios, no afecta la prenda o la hipoteca; subsistirían, pues, sobre el mismo bien y a favor del mismo acreedor, dos garantías reales, el embargo, y la prenda o hipoteca. Esto carece de sentido. La explicación que se nos ocurre, que no se desprende del texto y que tampoco lo justificaría, es que se tratara de la garantía real sobre una empresa (el caso del art. 51), y que la acción del acreedor (prendario o hipotecario) se ejerciera en contra de algunos bienes de ella; el embargo de éstos, diría la norma, no efecta la garantía real sobre la unidad industrial, comercial, etcétera; empero, esto no necesitaría decirse.

*Tercera.* Inversiones en acciones. Otra disposición novedosa de la LIC, pero que también plantea múltiples dudas e incertidumbres, respecto a su sentido y alcances, es el art. 57.

Su redacción, en efecto, plantea varias preguntas: a) ¿Por qué la norma sólo se refiere a la banca múltiple, si se trata de “proyectos de larga maduración”, que, muy probablemente, se conectan más con la política de desarrollo, la cual se antoja propia de esta clase de bancos? b) ¿Por qué se refiere sólo a acciones (“títulos representativos de capital”), y no también a cuotas o partes sociales, por ejemplo de S. de R. L., o de sociedades cooperativas? c) El plazo de cinco años que establece la fr. II, no se sabe a qué se refiere. ¿Acaso a suscribir las acciones hasta por dicho plazo? O sea, que se trataría de una suscripción temporal. Así parece ser, dados los términos de la última frase de la fracción segunda. Y si así fuera, y se admitiera para esas emisoras esa novedosa y curiosa aportación temporal, ¿qué pasa después con ella y con la sociedad misma? ch) Los porcentajes de la inversión se refieren al “capital de la emisora”, ¿cualquiera que sea su cuantía? Esto es importante, porque como está la norma no contiene limitaciones reales, ya que no lo son, “los... que propicien(?) la dispersión de riesgos” y “una sana revolencia (*sic*) para apoyar un mayor número de proyectos” (párrafo cuarto, *ibidem*). d) ¿Las facultades discrecionales de la SH, a que se refieren las frs. II y III, jugarán siempre en función de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo? Así parece, pese a la latitud e imprecisión de tales criterios; si no fuera así, la discrecionalidad fácilmente se convertiría en arbitrariedad.

El último párrafo de este art. 57 establece que las sociedades en que se hagan las inversiones que la norma indica, no se considerarán como empresas de participación estatal; o sea, que no serán éstas, a pesar de que una SNC suscriba 25% o más de su capital social. Y surgen cuestiones: ¿esas sociedades constituyen una nueva categoría de SA, que se distinga por sus aportaciones especiales (temporales)?, ¿esas sociedades son de tipo o de naturaleza distinta a las sociedades señaladas en los arts. 68 a 69?

#### 14. Servicios bancarios

La LRSPB, capítulo V, no los define. En el art. 58 dice que son los “previstos en el art. 30”, y que se prestarán “de conformidad con las disposiciones legales y administrativas apli-

cables, y con apego a las sanas prácticas que propicien la seguridad de estas operaciones y procuren la adecuada atención a los usuarios de tales servicios". Fórmula un poco vacua, que los bancos pueden interpretar como les interese, y cuyo incumplimiento difícilmente daría lugar a daños y perjuicios.

Si la fórmula quiere indicar las fuentes que regulan los servicios bancarios, entre las "disposiciones legales" y con una importancia sobresaliente hay que considerar a los reglamentos que dicte el presidente de la República sobre muchos —o quizás todos— aquellos servicios, dado que la LRSPB ha prescindido de la reglamentación de muchas figuras, y que aun en aquellas pocas que reglamenta, faltan disposiciones y reglas que las deben regir. Por supuesto, entre las "disposiciones administrativas" a que alude este art. 58, se comprende toda esa gama inmensa de disposiciones, reglas, resoluciones generales que dicte en cada caso la SH, y cuya ortodoxia constitucional es tan deleznable.

Los arts. 59 a 66 de este capítulo V, regulan como servicios solamente el de cajas de seguridad (art. 59) y el fideicomiso, el mandato y la comisión (arts. 60 a 66). A ellos se refieren las frs. XIII y XV del art. 30. Esta norma enumera muchas otras que no aparecen reglamentadas en la propia LRSPB, y que mencionaba (y en algunos casos sí regulaba) la LIC, en relación con las sociedades financieras (art. 26) y a operaciones fiduciarias (art. 44); a saber: X. "Promover la organización y transformación de toda clase de empresas y sociedades mercantiles..." (copia de la fr. I del art. 26, LIC); XVI. "Recibir depósitos en administración o custodia o en garantía por cuenta de terceros de títulosvalor y en general de documentos mercantiles" (art. 26, fr. VI *bis*, LIC); XVII. "Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito" (art. 26, fr. IV, *ibid*, que se limitaba al representante común de los obligacionistas); XVIII. "Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras" (equivalente a la fr. V del art. 26, *ibid*); XIX. "Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas" (comprendida en el art. 44, inciso e, LIC); XX. "Desempeñar el cargo de albacea" (art. 44, inciso f); XXI. "Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones..." (corresponde

al art. 44, inciso c, LIC). XXII. “Encargarse de hacer avalúos. . .” (corresponde al art. 44, inciso h, LIC).

Otros servicios enumerados en el artículo 30, frs. XVI a XXII, LRSPB, pero no reglamentados, y que sí regulaba la LIC, son, respecto a síndicos, albaceas, liquidadoras, el art. 136; respecto a la renuncia de las fiduciarias por causas graves, el art. 137; respecto a avalúos, el art. 138 *bis*; etcétera.

Por último, hay ciertos servicios que la LIC permitía y a los que no se refiere la LRSPB: así, el art. 136 permitía que “representantes de ausentes o ignorados, tutores o curadores”, pudieran delegar su encargo en instituciones autorizadas para actuar como fiduciarias; el art. 138 *bis*, 4, permitía que tanto las instituciones de crédito como las organizaciones auxiliares “cedan su domicilio para pagos y notificaciones” (y así también, el art. 44, inciso d).

Qué razón haya tenido el legislador para que, tratándose de los servicios bancarios, más que de las operaciones activas y pasivas, sea, no sólo parco, sino avaro, en cuanto a su regulación; es difícil saberlo. Nada dice al respecto la E de M. Pueden adivinarse las siguientes: se trata de una función reglamentaria de la ley, ya que, en efecto, la mayor parte de las disposiciones que contenía la ley derogada sobre servicios —así como, sobre operaciones activas y pasivas—, son propias de reglamentos que dicte el Poder Ejecutivo; es decir, de una regulación que provea a la exacta —atinada, oportuna, plena— observancia de la ley y que respete la finalidad (más que finalidad, se trata de una mera recomendación), tan imprecisa, que indica el art. 58: apego a las sanas prácticas que propicien la seguridad de las operaciones y procuren la adecuada atención a los usuarios. Empero, si tal fue la intención del legislador, eso, por una parte no explica ciertas omisiones de servicios que permitía la LIC; vgr. algunos de los que indica el art. 44, incisos b, d, f, g; y por otra parte, al abrogarse la LIC, debe quedar sin efecto legal alguno esa reglamentación tan copiosa, inserta en dicha Ley (tanto respecto a servicios como a operaciones bancarias), que no esté comprendida en la LRSPB; y mientras se dictan las nuevas reglas —en el supuesto que se lleguen a dictar— hay un vacío normativo que sólo podría colmarse acudiendo como fuente (art. 5º, fr. II,

LRSPB) a los usos y prácticas bancarias y mercantiles y al C. Civ. D. F.

La aplicación del régimen transitorio del art. cuarto transitorio, LRSPB, sólo se refiere a “disposiciones administrativas de carácter general”, y sólo a aquellas “a que se refiera esta ley”. En estricto derecho ese régimen no se aplica a disposiciones legislativas (leyes y reglamentos); cabe, sin embargo, que, para esa reglamentación adicional que la LRSPB no contiene, se continúe aplicando la LIC. ¡Lo que es materia de ley o reglamento se cubriría con “disposiciones generales”!

*Primero.* Servicio de cajas de seguridad. Su concepto legal (art. 59) es más preciso y técnico que su equivalente del art. 119, LIC. Además, introduce la novedad digna de aplauso de referirse a “las condiciones generales” del contrato, concepto este de derecho alemán, de la más reciente doctrina y práctica legislativa sobre los contratos.

*Segundo.* Fideicomiso, mandato, comisión, administración o custodia. La LRSPB se refiere a estos diversos negocios en varios arts. (60 a 66); los más de ellos (63 a 66) sólo tocan al fideicomiso. Varios de estos preceptos corresponden a otros, excesivamente largos y detallados, de la ley anterior (arts. 44, 45, 46, LIC); empero, el actual art. 62 es nuevo, y tiene poco contenido propio, pero fija la intención legislativa, “procurar el desarrollo ordenado del mercado de valores”. Otro precepto (art. 61), que también nos parece mejor que su correspondiente en la LIC (art. 45, fr. IV), en cuanto que con mayor propiedad habla de “sus delegados fiduciarios”, y no de “uno o más funcionarios que se designen especialmente al efecto”, es, en cambio, criticable en cuanto que en su último párrafo, mantiene la disposición (44, fr. IV, párrafo cuarto) de liberar a la fiduciaria, en los casos en que ella “obre ajustándose a los dictámenes o acuerdos” del comité técnico del fideicomiso que se designe, sin imponer expresamente la correspondiente responsabilidad al fideicomitente, o bien, sin indicar que se responderá con los bienes fideicomitidos.

Es también nuevo el art. 64, que tiene mucha miga. Pese a que de su redacción se creería que sólo es un precepto de remisión (al art. 341 LTOC), en realidad acoge una práctica antigua y reiterada, o sea, la existencia del fideicomiso de garantía, y por otra parte, aplica a esta figura el procedimiento

ejecutivo de venta propio de la prenda, "cuando se venza la obligación garantizada" (art. 341, LTOC); lo que impone al fiduciario (como se hace en el caso del acreedor prendario) la obligación de solicitar del juez la autorización para dicha venta; es decir, que dicha institución fiduciaria, no puede por sí, y ante sí, proceder a la venta sin autorización judicial alguna (lo que resultaría contrario a la prohibición del pacto comisorio).

Es de lamentarse, en cambio, que no se haya mantenido la facultad de la CNB de vetar la designación de delegados fiduciarios (LIC: art. 44, fr. IV, al final); esto prueba la pérdida de atribuciones de dicho organismo.

Por otra parte, la omisión en la LRSPB de los principios que indican los arts. 137 y 138 LIC (que no se sana con lo dispuesto en el último párrafo del art. 65 de la nueva Ley), quizás se supla posteriormente con alguna reglamentación, aunque técnicamente dichas dos normas no son propias de un reglamento.

## 15. Disposiciones generales

De las que comprende la LRSPB, título tercero, capítulo I, arts. 67 a 77, solamente nos detendremos en tres, que plantean novedades importantes.

*Primera.* Suscripción por las SNC de acciones de organizaciones auxiliares de crédito y de intermediarios financieros no bancarios (art. 69). La E de M, señala que "en la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las compañías aseguradoras y afianzadoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como a las organizaciones auxiliares del crédito". Distingue, pues, tres sectores: las instituciones de crédito, esos cuatro intermediarios financieros no bancarios, y las organizaciones auxiliares. El primero funciona a base de SNC (y de los bancos que aún subsisten, los nacionales, el Banco Obrero y el Citibank); el segundo y tercer sectores, con base en SA. No resulta evidente que las organizaciones auxiliares no se consideren como "intermediarios no bancarios"; sin embargo, de la redacción de este párrafo de la E de M así se desprende; e inclusive, el art. 69, primer párrafo de la LRSPB también parece distinguir ambas



figuras: "títulos representativos del capital social de organizaciones auxiliares de crédito, de intermediarios financieros no bancarios, o de entidades financieras del exterior"; es decir, nuevamente aquí, tres distintas figuras. Los párrafos posteriores de la E de M, a que enseguida nos referimos, también distinguen esas dos últimas categorías.

La propia E de M señala los antecedentes históricos de la vinculación de los intermediarios financieros no bancarios (¿no de las organizaciones auxiliares?), con los bancos; e indica los problemas, los vicios, las corruptelas a que ello dio lugar, y la necesidad de "reestructurar las funciones de los diferentes intermediarios financieros". Al efecto, señala que "el sano desarrollo de los mercados financieros. . . la protección de los intereses del público, requieren de estructuras equilibradas, las cuales en gran medida dependen de la *desvinculación* de las instituciones de crédito con respecto a ciertos intermediarios financieros no bancarios"; por lo cual, en las reformas a las leyes que rigen a casas de bolsa (LMV), instituciones de seguros (LIS) e instituciones de fianzas, "se dispone que no podrán participar en su capital tanto instituciones de crédito, como cualquier intermediario de crédito no bancario". En cambio, por lo que toca a las instituciones auxiliares "razones técnico-financieras, hacen recomendable su relación con las instituciones de crédito".

La suscripción de acciones se sujeta a autorizaciones de la SH, según dispone el primer párrafo del art. 69. El segundo párrafo no tiene sentido: indica que si los intermediarios (financieros-no bancarios) tienen su domicilio en territorio nacional (lo cual siempre sucede, cuando menos, respecto a los intermediarios que existen actualmente), y "sus actividades no se encuentran, reguladas por otra ley" (lo que también siempre sucede, actualmente), sujetarán sus operaciones a las reglas generales que dicte la SH y a la inspección y vigilancia de la CNB. Parece, pues, que los intermediarios a los que la norma alude, no son los actuales, sino otros que lleguen a existir, que tienen que tener su domicilio en el país, y no estar regulados por otra ley.

A las autorizaciones de la SH, la LRSPB no fija límites en cuanto al número de acciones que las SNC puedan suscribir. Respecto de algunas de esas instituciones, sin embargo, sus leyes sí limitan, indirectamente, la suscripción y titularidad de:

acciones: 7% tratándose de uniones de crédito (art. 8º, fr. IV, LOA); 15% de una institución de fianzas o de seguros (arts. 15, fr. III, LIF, y 29, fr. II, LIS; ambas fueron reformadas el 14/I/85), y contiene ahora una excepción a ese porcentaje, en el inciso b, que sólo se entiende respecto a sociedades que ya hubieren sido socias de esas instituciones de fianzas o de seguros; 10% en el caso de sociedades de inversión (art. 10, LSI, reforma del I/85).

*Segunda.* Cesión y descuento de la cartera de las SNC. Esas operaciones se prevén en el art. 73, que corresponde al art. 138 *bis*, 6, de la LIC. A diferencia de éste, aquella norma señala como posibles cesionarios o descontatarios al B de M, y a otras instituciones de crédito; y no incluye, en cambio (como sí lo hacía el 138 *bis*, 6), ni a organizaciones auxiliares, ni a instituciones de seguros. Estos cambios deberían ser aclarados.

*Tercera.* Mecanismo de apoyo preventivo (art. 77). A semejanza de la LIC (art. 94 *bis*, 7, frs. I, II, IV, V, VI y VII), aunque con diferencias notables, se establece como obligatorio, pero sólo respecto a la banca múltiple. Como dijimos, quizás la razón de excluir a la banca de desarrollo es que ésta se alimenta de erogaciones del erario (art. 10). El art. 40 de la Ley de 1982 es también antecedente, pero él era muy parco en cuanto a esta institución; con mejor técnica y de manera abierta y sistemática, se repite ahora la reglamentación de la LIC. Se prevén "aportaciones ordinarias y extraordinarias para alimentar el Fondo, las que determinará la SH a propuesta del B de M, y de la CNB"; pero sin precisar ni limitar su cuantía (como sí lo hacía la LIC, penúltimo párrafo de la fr. V). Se repite que si el fondo necesita recursos adicionales, podrá obtenerlos de financiamientos. Cómo y cuáles, no se dice ahora, ni se decía entonces, pero, en la parte final del artículo 77, fr. V, LRSPPB, se conceden facultades al comité técnico que se constituya (y que presumiblemente dirija este fondo), para expedir "las reglas de operación del fideicomiso" y determinar "las operaciones que deban someterse a su previa autorización". Facultades, por cierto, excesivamente amplias; mucho más que las que fijaba la LIC (fr. VII, inciso 2), que no sólo pueden referirse a esos financiamientos sino a "operaciones", de no se sabe qué carácter (¿bancarias?, ¿financieras?, ¿fiduciarias?, ¿económicas?)

## 16. Contabilidad

Las disposiciones sobre contabilidad —arts. 78 a 81—, no sólo son distintas a las correspondientes de la LIC, en cuanto a su número y a la extensión de cada precepto, que en la legislación derogada, eran mucho mayores (arts. 94, 94 *bis*, 1, 2, 3, 4, 6; 95, 96, 98, 99 *bis*), sino sobre todo, en cuanto al sistema contable mismo. En efecto, no se reproduce el sistema normativo fijo o tasado, con límites preestablecidos de renglones de activo y pasivo, y de cuentas de uno o de otro (vgr. arts. 94 *bis* en sus diez fracciones; 94 *bis* 3 y 6), para la estimación de los activos, y el establecimiento de “reglas mínimas para la estimación de las obligaciones y responsabilidades”; ahora, se crea y se aplica un sistema más flexible y de mayor generalidad, de “reglas máximas para la estimación de los activos y... mínimas para la estimación de sus obligaciones y responsabilidades”, que dicte la CNB (art. 81, semejante, pero con supresiones, al antiguo 96 de la LIC). En virtud del nuevo sistema, la CNB, “mediante disposiciones de carácter general, señalará las bases a que se sujetará la aprobación de los estados financieros y del balance general anual” (art. 80).

No es digno de elogio, sino al revés, de críticas, este nuevo sistema. Con igual, si no es que con mayor razón, la nueva banca nacionalizada debería estar sometida a reglas, criterios, porcentajes de operación y de inversión fijos y rígidos, como sucedía antes; la liberalización, como la falta de fiscalización, el no establecer límite alguno respecto a la contratación de nuevo personal, el establecimiento de normas y de criterios de eficiencia del personal que en adelante se contrate, permite y auspicia la dilapidación, el despilfarro, la burocratización y la deficiencia. Males endémicos de la administración pública que debieran evitarse y que deben combatirse.

## 17. Prohibiciones

En el capítulo I, del título cuarto, se establece, en tres artículos 82, 83 y 84, el régimen de prohibiciones, que la LIC contenía en los arts. 143 a 158, con varios números *bis*, y en otros preceptos desperdigados, a los distintos tipos de bancos y de las operaciones de ahorro y fiduciarias. En general, sin grandes variaciones, se repiten las antiguas prohibiciones; son

pocas las adiciones realmente importantes. Son nuevas las disposiciones de los arts. 82, 84 frs. IX y XVIII, último párrafo del inciso d, 94, 95 y 96; y más amplias que las derogadas son las siguientes del art. 84: frs. I, VII, XI y XVIII inciso c, que corresponden, respectivamente, a las frs. V, XV, VIII *bis*, y III del art. 17, y 46 fr. IV, LIC.

### 18. Sanciones administrativas

Es un nuevo capítulo de la LRSPB. La sanción que se fija en el art. 85, equivale a la que establecía la LIC en el art. 147, pero a diferencia de éste, la cuantía es mayor: mil veces el salario mínimo en el D. F.; y no se indica que la multa se imponga a los representantes de las sociedades que usen indebidamente una mención reservada (las palabras que señala el art. 83), lo que implica que de ello responda la misma sociedad o institución, y ese o esos representantes por dicho *acto ilícito cometido* (arts. 1917, C. Civ. D.F. y 13 de la Ley que Fija Requisitos para la Venta al Público de Acciones de Sociedades Anónimas).<sup>12</sup>

En lo que respecta al art. 86, impone a las instituciones de crédito, así como "a las sociedades a que se refieren los arts. 68 y 69 de esta Ley", multa "hasta del 1% del capital pagado", en los casos de violaciones de la propia LRSPB; en la imposición de las sanciones, la SH, tomará en cuenta las medidas correctivas que aplique el B de M.

Las observaciones que caben a este precepto son:

*Primera.* Es de elogiar que esos incumplimientos merezcan una sanción específica;

*Segunda.* No resulta fácil de entender que el mismo criterio e igual cuantía de la sanción administrativa (multa) se aplique a una gran variedad de empresas, públicas unas, como las instituciones de crédito, privadas otras, como son todas las enumeradas en los arts. 68 y 69, amén de la imposibilidad de aplicar dicha multa a las entidades financieras del exterior;

<sup>12</sup> Esta norma está vigente, según reconoció recientemente la Suprema Corte en importante ejecutoria (amparo directo 892/82, Ariel Angeles Castillo y otra. *Informe de 1983*). El precepto, ciertamente, sólo se aplica a las SA, pero no necesariamente en relación con venta de acciones, ni menos respecto de los requisitos para su oferta al público, que están regulados por la LMV.

*Tercera.* Tampoco resulta fácil precisar en qué pueda consistir el incumplimiento de normas de la LRSPB, por parte de sociedades que, por hipótesis, no están regidas por ella, ¿acaso porque una SNC adquirió acciones de ellas sin autorización de la SH? Si esto fuera, a quien debería sancionarse es, solamente, a la propia SNC, adquirente de las acciones;

*Cuarta.* Las medidas correctivas que aplique el B de M no sólo deben tomarse en cuenta, sino excluir la aplicación de la multa de este artículo 86, ya que de lo contrario se impondría doble sanción por la misma falta; además, ¿cómo pueden tomarse en cuenta? Sólo si la sanción que el B de M imponga, también consista en una multa, porque otra especie de ellas no se concibe con lo que este art. 86 establece.

En cuanto al art. 87, por una parte, el margen de discrecionalidad que se concede a la SH es enorme: 50 a 5,000 veces el salario mínimo, y por la otra, la multa puede resultar excesiva, y por ende, contraria al art. 22 (constitucional), y hasta confiscatoria si se aplica para cada infracción; con la posibilidad de duplicarla que establece el art. 88, segundo párrafo.

## 19. Delitos

Se conserva, con serias modificaciones, la figura del delito que ya indicaba el art. 145, párrafos cuarto y quinto, LIC: la práctica habitual de operaciones de banca y crédito, por quienes no estén legitimados (art. 89). La sanción de cinco mil veces el salario mínimo del D. F.,<sup>13</sup> se aplica sin distinguir si el infractor es persona física o moral, como sí distinguían dos de los párrafos del art. 146 LIC. Lo más grave de este delito, es que la LRSPB sea omisa respecto al procedimiento, las limitaciones y las garantías que se establecían en los arts. 146 y 170 a 176 de la LIC. Salvo la facultad que concede a la CNB el párrafo segundo del art. 82, todo se deja al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo federal (art. 108). Entre tanto, no es claro si rige en este caso lo dispuesto en el art. cuarto transitorio en el sentido de que se mantienen en vigor las disposiciones administrativas de carácter general de la LIC; ya que un reglamento del presidente de la República no es una disposición administrativa como dicho párrafo señala.

<sup>13</sup> Pena que también puede resultar excesiva en muchos casos, lo que provocaría la concesión de amparo que se solicitara.

Desaparecen los delitos que tipificaba el art. 153 *bis*, LIC, respecto a la violación de una serie de prohibiciones que aquella ley enumeraba; ese delito, era distinto al que señalaba el art. 149, LIC. En la LRSPB, art. 89, subsiste este último, pero no aquél. La sanción que fija la nueva ley en los casos de las violaciones que impone (arts. 82 a 84), sólo es administrativa (arts. 85 a 87), no corporal. La supresión de aquella figura delictiva nos parece injustificada, sobre todo al desaparecer también la corresponsabilidad penal de terceros, que imponía el segundo párrafo del mencionado art. 153 *bis*.

## 20. De la protección de los intereses del público

La primera disposición del título quinto, el art. 93, es copia del art. 39 de la Ley de 1982: reconoce y preserva el secreto bancario. El art. 94 siguiente, es nuevo: también se refiere al secreto, si bien sólo respecto a fideicomisos, mandato y comisiones. La frase inicial de esta norma "con la salvedad de toda clase de información que sea solicitada por la CNB", para no resultar incongruente con lo dispuesto en el art. 93, primer párrafo, no puede interpretarse literalmente, como se dijera que la CNB puede solicitar toda clase de información, sino sólo dentro de los límites que fija dicho art. 93, primer párrafo, y desde luego el propio art. 914.

Los arts. 95 y 96, con modificaciones sustanciales, copiaron los arts. 41 y 42 de la Ley de 1982.

## 21. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

Las facultades y los deberes, así como la naturaleza de la CNB, "órgano desconcentrado de la SH", se precisan en el art. 99 que corresponde a los arts. 164 y 165, fr. I, LIC. Son nuevas, las facultades de la CNB, comprendidas en las frs. VI a IX de dicho art. 99.

Del título sexto de la Ley en que se regula la CNB, el capítulo I trata de su organización y funcionamiento, y el segundo "de la inspección y vigilancia". Aquella, la inspección, "se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo federal (art. 106), y se efectuará a través de visitas", cuyo objeto se precisa en el art. 108, que equivale a los arts. 168 y ss., LIC; con la gran diferencia de que mientras en esta Ley se regulaba pormenorizadamente el procedimiento de las visitas y sus efec-

tos (suspensión de actividades, intervención administrativa, arts. 169 y 176), en la nueva Ley, se remite todo o casi todo al “acuerdo correspondiente” y a un “reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal” (art. 109). También alude a dicho reglamento el art. 112, *in fine*, así como a otro; el Reglamento Interior de la CNB.

La intervención administrativa, que equivale a los procedimientos concursales (quiebra y suspensión de pagos) de los comerciantes individuales y sociales, son aquí, en materia bancaria (no así, en cambio, respecto a las organizaciones auxiliares para la que se mantiene el sistema de la LIC; véanse los arts. 58 y ss., LOA), abandonados a un reglamento del Ejecutivo, a otro interior de la CNB, que probablemente dicte ella misma, y al acuerdo correspondiente, tal vez de la SH. Saltan a la vista las violaciones de nuestro régimen constitucional, la imperdonable omisión y la frivolidad del legislador al no reglamentar por ley aspectos tan importantes de actividades de las SNC.

La vigilancia es permanente y continua: “consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de (la) Ley y las que deriven de la misma. . .” (art. 109 primer párrafo). “Las medidas adoptadas —se agrega— serán preventivas, para preservar la estabilidad y solvencia de las instituciones, y normativas para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a que se debe ajustar su funcionamiento conforme a lo previsto en (la) Ley”.

La CNB tiene ahora una nueva estructura con seis cuerpos y funciones jerárquicas: I. Junta de Gobierno, II. Presidencia; III. Comité Consultivo; IV. Vicepresidencias; V. Delegaciones regionales, y VI. Demás servidores públicos necesarios. La Junta de Gobierno “estará integrada por nueve vocales y los que tengan el carácter de Presidente y Vicepresidente de la Comisión. Cuatro serán designados por la SH, dos por el B de M, y uno por la CNV”. “El Presidente será designado por la SH, y será también el Presidente de la Junta de Gobierno y del Comité Consultivo” (art. 101).

Corresponde a la Junta “el ejercicio de las facultades de la Comisión, sin perjuicio de las asignadas al Presidente” (art. 103). Lo que significa que ambos, junta y presidente, tienen la misma jerarquía. A éste, no obstante, se le atribuye voto de calidad en caso de empate de las resoluciones que adopte aqué-

lla (art. 104); se le reconoce como “la máxima autoridad administrativa de la Comisión” (art. 105) y goza de las facultades y obligaciones que enumera el propio art. 105, que corresponde al anterior 165, LIC. De la comparación de estas normas, resalta, primero, que la facultad de nombrar y remover personal, comprende, ahora, desde los directores generales hasta el resto del personal (fr. X); la LIC concedía tales poderes respecto “al personal superior” y “libremente al resto del personal” (art. 165 fr. X); segundo, es nueva la facultad que se le confiere al presidente (fr. XV, art. 105, LRSPB) de “investigar actos de terceros que hagan suponer la realización de operaciones violatorias de la Ley, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección de los presuntos responsables; en su caso, ordenar su intervención o proponer su clausura”. Se trata, evidentemente, de actos de autoridad, no fáciles de justificar frente a terceros, que podrán ser objeto de protección a través del juicio de amparo.

Una novedad de la LRSPB, que subraya su E de M, es la creación del Comité Consultivo (art. 100, fr. III), cuya composición determine la Junta de Gobierno, pero que “cuando menos contará” con cuatro vocales de la propia Junta, con un miembro de la Asociación Mexicana de Bancos y tres que “representen a las agrupaciones de las demás instituciones y organizaciones sujetas a su inspección y vigilancia” (art. 106); o sea, a las instituciones de crédito (art. 97), a las organizaciones auxiliares de crédito (arts. 56 y 57, LOA), a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros (arts. 106, LIS) y a las instituciones de fianzas (art. 66, LIF).

De suma importancia, para la descentralización geográfica y administrativa de la CNB, pueden ser las delegaciones regionales, cuya localización, funciones, integración, decidirá el Reglamento Interior de la Comisión que expedirá el Ejecutivo Federal (art. 107).

El art. 112, último de la LRSPB, concede facultades al presidente de la CNB de dictar medidas para normalizar las operaciones que en virtud de inspecciones resulten irregulares; pero, a diferencia de la LIC (art. 170), que concedía al presidente poderes para suspender la ejecución de operaciones, ahora es la SH la facultada para tomar las medidas y en su caso aplicar las sanciones que procedan.