

## COMENTARIO

Rodrigo VÁZQUEZ ARMINIO

Comparto el criterio general del ponente respecto de que, en los últimos años, han intervenido en la preparación de la legislación especializada profesionales diferentes de los juristas y los proyectos de leyes han sido elaborados, según la moda del régimen gubernamental, por contadores, administradores o economistas en materias diferentes a las del conocimiento propio de su disciplina. Como consecuencia de todo esto ha resultado que las leyes aprobadas por las cámaras legislativas, sin un verdadero examen de la iniciativa, son, casi siempre, carentes de técnica jurídica y legislativa y, en no pocas ocasiones, anticonstitucionales.

También estoy de acuerdo que al expropiarse o, más bien diría yo, estatizarse gran parte de la banca privada y al intentar legislar para ese objeto, intervinieron profesionistas que no eran juristas y el resultado de esa legislación fue que, en forma poco ortodoxa, se consiguió la finalidad que se buscaba.

Creo que en el caso de la llamada expropiación de la banca privada no se incurrió precisamente en el error que apunta claramente el doctor Cervantes Ahumada, que consiste en el abandono de los juristas de determinados campos que se han separado de su actividad y de los que se ocupan otros profesionales, sino que, por conveniencias de carácter político originadas por la premura y el sigilo, intencionalmente se emplearon los servicios de economistas, fundamentalmente, con los resultados que conocemos.

Es claro que con el decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación los días 1º y 2 de septiembre de 1982, que establece lo que se denominó la nacionalización de la banca privada, se expropiaron activos de las sociedades que incluían edificios, mobiliario, equipo, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, etcétera, y todo aquello que era necesario, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según se dijo, pero esto en ninguna forma constituyó una nacionalización puesto que, en un sentido general, las sociedades titulares de las concesiones para actuar como instituciones de crédito ya eran nacionales, en cuanto a que fueron constituidas de acuerdo con las leyes mexicanas y reuniendo todos los requisitos

que para ello se requerían; en el sentido especial a que se refiere el artículo 1º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, esto es, que se reputan instituciones nacionales de crédito las constituidas con participación del Gobierno Federal, o en las cuales éste se reserva el derecho de nombrar la mayoría del consejo de administración o de la junta directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la asamblea o el consejo adopten, es claro y fácilmente podemos darnos cuenta que no se constituyeron instituciones, sino que se transformaron y ninguna de ellas se encontró dentro de las hipótesis a que ese precepto se refiere; lo que realmente sucedió fue que hubo una tortuosa intervención del Estado en la vida y gobierno de esas instituciones por lo que debe considerarse, no como una nacionalización, sino como una violenta estatización de la banca.

En lo referente a la exposición que hace el ponente, de la historia de la creación de los antiguos bancos de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, así como el del Pequeño Comercio, Nacional Financiera y demás, no comparto el criterio expuesto porque no es que la banca privada no interviniera en esos renglones sino que, de acuerdo con sus reglas de operación dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, los bancos comerciales, que eran los denominados de depósito, tenían márgenes determinados que no podían exceder para inversión de sus recursos en el campo, al igual que para el comercio en general, en la industria o en las demás actividades diferentes o a las cooperativas, por lo que el Gobierno, interesado en atender a determinados sectores o grupos de la sociedad, creó instituciones nacionales, distintas de las ya existentes en cuanto a su estructura y funcionamiento, que no estaban sujetas al régimen general de inversión que regía para las demás instituciones de crédito y, en esa condición, pudieron libremente y en cumplimiento de su función, dedicar sus recursos al fomento de las actividades que se trataba de apoyar como es el Banco Pesquero y Portuario, el Banco Nacional de Obras y Servicios, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco del Ejército y la Armada y lo fue, en su tiempo, el Banco Nacional Cinematográfico y el malogrado Banco de Turismo.

Por lo que toca a los renglones en que el ponente aduce que el sistema bancario se estructuró como sistema de banca mixta y los bancos de la iniciativa privada se dedicaron al agio y a los préstamos hipotecarios, es necesario aclarar, con objeto de no crear más confusiones, que esto no es exacto porque, al igual que lo antes dicho, desde el nacimiento de la Comisión Nacional Bancaria —hoy Comisión Nacional Bancaria y de Seguros—, hace casi 60 años los bancos de depósito o bancos comerciales, tenían necesaria-

mente y sin posibilidades de desviación que invertir los fondos captados del público en general por los depósitos, como sistema normal de adquisición de numerario para realizar sus operaciones activas, precisamente en los renglones prefijados de producción, comercio, agricultura y ganadería, etcétera, que eran determinados en forma general para cada rama de la banca por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, de acuerdo con la política financiera y hacendaria prefijada por el Estado lo que impedía inexcusablemente, y no por falta de ganas de los banqueros seguramente, que se ejerciera el agio del que tanto se ha hablado en nuestro país, ya que aún el tipo de interés cobrable era fijado y vigilado por el Gobierno, por conducto de la Comisión y, en caso de violación, sancionado el banco infractor por la Secretaría de Hacienda. En las mismas condiciones se encontraban las instituciones financieras, de ahorro y capitalización.

En cuanto a que los bancos se dedicaron al sector del crédito hipotecario, esto también es inexacto porque cabe recordar que los bancos comerciales, de depósito o de ahorro o de inversión, como las financieras y capitalizadoras, han tenido prohibido celebrar ese tipo de créditos, que ha correspondido siempre durante la época moderna a la banca de crédito hipotecario y, como consecuencia, las otras instituciones no pudieron dedicarse fundamentalmente a ello como se sostiene.

Respecto de la misma exposición mencionada se dice que algunos bancos privados se convirtieron en bancos nacionales, como el sistema bancario Somex y el Banco Internacional y merece aclararse que, tanto en la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., como en el Banco Mexicano, S. A., que forman ahora lo que es conocido como Banco Somex, la mayoría de las acciones pasaron a manos del Gobierno Federal y continuaron funcionando como bancos privados, sujetos al mismo régimen de inversión de las otras instituciones de ese sector y con las mismas condiciones, vigilancia y control pero que, por ser parte de las acciones del Estado, se denominaron "banca mixta" al concurrir simultáneamente accionistas públicos y privados, sin que pueda hablarse en ningún caso de banca nacionalizada sino hasta muy recientemente que esos grupos fueron convertidos en sociedades nacionales de crédito. Igual proceso se siguió en lo referente al Banco Internacional.

En la parte correspondiente a la exposición del doctor Cervantes Ahumada, respecto a la resolución del Estado para asumir directamente la prestación de los servicios bancarios, estoy de acuerdo con el ponente en que en los procedimientos utilizados para "nacionalizar" la banca se precipitó la

regulación en el barranco del absurdo y del disparate; se cometieron innumerables violaciones en contra de las sociedades titulares de las concesiones bancarias, que hasta ahora continúan siendo beneficiarias de las mismas puesto que nunca les han sido revocadas y las instituciones, como sociedades mercantiles, no han sido disueltas y liquidadas, por lo que continúan viviendo válidamente.

En cuanto al procedimiento de estatización de la banca, no coincido con el punto de vista expuesto por el ponente y considero que pudo hacerse legítimamente la nacionalización que supuestamente pretendió el Gobierno mediante, primero, la intervención de las instituciones por medio de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en los términos de los artículos 171, 172, 173 y demás relativos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, al determinarse las irregularidades que el Ejecutivo denunció en el informe a la Nación del 1º de septiembre de 1982; para esa medida se debía designar para cada institución un interventor gerente con todas las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración, para actos de dominio, de administración y pleitos y cobranzas y demás necesarias para el desempeño de su misión; el nombramiento de ese interventor gerente se inscribiría en el Registro Público de Comercio y quedarían supeditadas a él todas las facultades del consejo de administración y los poderes de las personas que él determinara. En esas condiciones, es evidente que el nombramiento antes dicho hubiera legitimado a la persona designada para actuar en representación de la correspondiente sociedad, sin necesidad de mayores complicaciones, con lo que se hubieran evitado toda la serie de antijurídicas designaciones de directores, presidente de consejo, revocaciones de poderes, etcétera, realizadas por el Gobierno que no tiene ni tenía facultades jurídicas para hacerlas. El interventor gerente podría administrar la empresa orientándola en la dirección que el Gobierno determinara de acuerdo con la ley y se estaría actuando dentro de un marco legítimo.

Como segunda medida para perfeccionar la estatización de la banca, era necesario proceder a la expropiación de las acciones, estableciendo que para el pago de la indemnización sería indispensable la presentación y entrega de los títulos, con lo que se conseguiría perfeccionar la finalidad que se buscó.

Estando ya las instituciones en poder del Estado legítimamente, hubiera sido fácil reglamentar el funcionamiento de las mismas, su estructura y la disolución y liquidación de ellas y el nacimiento simultáneo de otras,

tal como se hizo hace algunos años con el Banco Obrero cuyos activos fueron vendidos en esa época al naciente Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S. A. de C. V., hoy Banco Pesquero y Portuario, S. A.

Considero que con este procedimiento, más o menos simple, se hubieran evitado múltiples errores y absurdos decretos en los que se confundieron los bienes con el empresario, la empresa con los accionistas, las acciones con la empresa e inclusive, se ordenó que se tomara posesión, no de empresas, sino de personas morales.

Tampoco ha sido de feliz resultado la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 31 de diciembre de 1982, en la que seguramente en su preparación, como señaló atinadamente el ponente, no intervinieron juristas y adolece de múltiples errores de técnica jurídica encontrándose preñada de repeticiones, confusiones y errores capitales, entre los cuales se puede mencionar, en forma breve y para no cansar al auditorio, la confusión existente en los procedimientos para el establecimiento, cambio o clausura de oficinas y sucursales que ora se atribuyen las facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ora al consejo directivo; de la misma manera se determina, repetitivamente, que funcionarios de la institución no pueden ser consejeros; se crean órganos a los que al no atribírseles ningún efecto a sus resoluciones resultan inútiles, tal como la Comisión Consultiva. Coincido también con el criterio del doctor Cervantes Ahumada en el sentido de que en esta ley parece que se pretendió crear una nueva sociedad mercantil pero, del análisis del articulado se concluye que no es más que una sociedad anónima que se trató de conformar de manera especial pero que, en su estructura orgánica, es la misma y tan sólo se cambió de nombre a las acciones, que ahora se denominan certificados de participación; al consejo de administración se le denomina consejo directivo y así, a lo largo de su texto, comprobamos este aserto.

Ahora bien, esta nueva Ley Reglamentaria ha venido a aumentar el mar de confusiones porque, en su artículo 3º, determina que a las sociedades nacionales de crédito les serán aplicables, en lo conducente y en cuanto no se opongan a éste, las disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares contenidas en los títulos primero, segundo, capítulos VI y VII, cuarto y quinto así como aquellas aplicables a las entidades de la administración pública federal que tengan el carácter de instituciones nacionales de crédito; en esas condiciones, resulta todavía que se diversifica más la legislación que rige a las instituciones de crédito porque, por lo que respecta a las nacionales, ya se ha dicho a qué disposiciones han quedado sujetas pero, en lo tocante a las instituciones de

crédito no "nacionalizadas", como son el Citibank y el Banco Obrero, resulta que éstas quedan sujetas a la ley bancaria en su totalidad y no le son aplicables las disposiciones de la Ley Reglamentaria; tampoco son aplicables a estas dos instituciones los procedimientos de protección de los intereses del público, que establece la Ley Reglamentaria y, en consecuencia, con esos bancos se dirimen las controversias como se había venido haciendo desde hace tiempo, pero esas sociedades no están obligadas a concurrir a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para el arbitraje, ni tienen que sujetarse a esos procedimientos, con lo que, como resultado, aumenta el caos ya que existe legislación especial para esas instituciones.

Se ha anunciado ya la próxima expedición de nueva legislación bancaria y esperamos que ahora sí intervengan juristas en la preparación del proyecto correspondiente y, en esa nueva ley, se empiece por ordenar adecuadamente las sociedades nacionales de crédito, regulándolas como lo que son, sociedades anónimas o cambiando legalmente su naturaleza y solucionando, de una vez por todas, la situación de diferentes clases de instituciones, lo que significa que no puede continuarse soslayando el problema que crea en la legislación la existencia del Citibank y del Banco Obrero. Igualmente y tomando en consideración el articulado de la última Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, comprobamos que solamente subsisten los bancos múltiples y, en consecuencia, es la oportunidad de revisar y poner al día la relación de operaciones autorizadas para los bancos, los plazos de los créditos, la regulación de los descuentos y redescuentos, la prestación del servicio de cobranzas, los créditos hipotecarios, las hipotecas industriales, los créditos comerciales, las cartas de crédito, los créditos simples, en cuenta corriente, refaccionarios, de habilitación o avío, la prestación de todos los servicios fiduciarios, los fideicomisos, la regulación de los depósitos en cuenta de cheques, los depósitos de ahorro, eliminando figuras obsoletas como las diversas formas de retiros de ellas, quitando también la grotesca institución de los bonos de ahorro y eliminando las estampillas de ahorro que no han servido más que para dejar sobrantes en las instituciones que las controlan monopólicamente. También es el momento de regularizar los procedimientos especiales, las reglas sobre las diferentes operaciones de las instituciones de crédito, las prohibiciones generales y las sanciones, el sistema de vigilancia, etcétera.

Con todo lo anterior doy por terminada mi intervención y no me queda más que dar las gracias por su paciencia.