

## COMENTARIO

Daniel CORTÉS MACÍAS

A partir de la crisis económica mundial de la década de los 70, surgió la necesidad de una reestructuración jurídica e institucional que afectó, no únicamente al sector político, sino que también y fundamentalmente al sector bancario.

Se habían mantenido instituciones y normas jurídicas creadas desde los años 30, que hubo necesidad de modificar con una nueva filosofía: la de crear un mejor y armónico desarrollo de los recursos del país, orientados por los principios de la rectoría económica del Estado, economía mixta y planeación democrática, apoyando la estrategia económica y social del Plan Nacional de Desarrollo.

Uno de los primeros pasos para ello, y como consecuencia del Decreto presidencial del 1º de septiembre de 1982, que estatizaba la banca privada, fue el promulgar la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, con fecha 28 de diciembre de 1984 y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 14 de enero de 1985, estableciendo su artículo 1º que dicha ley es de orden público, teniendo por objeto reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito, mismo que será prestado exclusivamente por instituciones de crédito, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito y que serían instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo (artículo 2º), estas últimas con modalidades en función a la asignación de recursos fiscales (artículo 10º).

Es evidente que, como una actividad prioritaria de la banca, se encuentra la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y, en especial, en aquellas actividades económicas básicas como son las alimentarias.

Con fecha 18 de diciembre de 1985 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, que fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 13 de enero de 1986, abrogando la anterior Ley del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A., del 29 de diciembre de 1979 (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1979), que a su vez había abrogado la vieja Ley del Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V., publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 5 de junio de 1941.

Esta nueva ley consta de 30 artículos, divididos en cinco capítulos, más cinco artículos transitorios, y rige al Banco Nacional Pesquero y

Portuario, sociedad nacional de crédito, como institución de banca de desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 1º). Se le autoriza a prestar el servicio público de banca y crédito con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, para promover y financiar actividades a sectores encomendados (artículo 2º), como lo son el pesquero, el portuario y el naviero, con apego al marco legal, sanas prácticas y usos bancarios (artículo 3º), tomando en consideración que los dos últimos sectores señalados, se encontraban inadecuadamente atendidos.

El domicilio del Banco se fijará en su Reglamento Orgánico, fijándose por ahora como domicilio social la ciudad de México, como lo establece el artículo 5º transitorio en relación con el artículo 4º de la ley, pudiendo establecer o clausurar sucursales, agencias u oficinas y nombrar corresponsales en el país o en el extranjero, previa autorización de la Secretaría de Hacienda. La duración del Banco, como sociedad, será indefinida (artículo 5º).

La nueva ley faculta al Banco para promover y gestionar proyectos que atiendan necesidades regionales; promover y encauzar inversión de capitales; promover el desarrollo tecnológico, capacitación e incremento de la productividad; gestionar y obtener concesiones y permisos para la prestación de servicios públicos o para el aprovechamiento de recursos naturales que aportará a empresas cuya creación promoverá, gozando de preferencia en igualdad de circunstancias; dar apoyo financiero para creación, ampliación y modernización de unidades económicas que desarrollen actividades pesqueras, portuarias y navieras, para sociedades cooperativas destinadas a la compra de insumos para actividades pesqueras, organización de sociedades cooperativas de la industria pesquera que tendrán derecho preferente en igualdad de circunstancias y para el desarrollo de la acuicultura (artículo 6º); propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones.

Para el cumplimiento de sus objetivos, el Banco podrá: realizar operaciones y prestar los servicios a que se refiere el artículo 30 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, propiciando el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el Banco; emitir bonos bancarios de desarrollo; participar en el capital social de empresas; administrar toda clase de empresas o sociedades; contratar créditos y demás análogas (artículo 7º). Podrá ser agente financiero del gobierno federal (artículo 7º).

Dado su carácter de banca de desarrollo, y como excepción, la Se-

cretaría de Hacienda determinará las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos; montos, plazos y demás características de las operaciones activas y de servicios que realice la sociedad para cumplir sus objetivos, correspondiendo al Banco de México la determinación respecto a las operaciones pasivas (artículo 8°).

Se establece la posibilidad de que el Banco actúe en el mismo negocio como fiduciario y fideicomisario, para garantizar sus derechos en los contratos de fideicomiso (artículo 9°).

El gobierno federal responderá en todo tiempo de las operaciones concertadas por el Banco (artículo 10°), dando así una seguridad jurídica a tales operaciones.

Su capital social estará representado por certificados de aportación patrimonial, representado por dos series, la "A" suscrita por el gobierno federal en un 66%, cuyo título único no tendrá cupones y será intrasmisible, y la "B", suscrita por el gobierno federal y personas físicas o morales mexicanas preferentemente del sector pesquero y portuario, pudiendo autorizarse en proporción mayor al 34% cuando se trate de gobiernos de las entidades de los estados o municipios. Todos los certificados de aportación patrimonial serán nominativos (artículo 11).

El capital neto será el que fije la Secretaría de Hacienda, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (artículo 12). En los términos del último párrafo del artículo 34 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, éste se fijará conforme a las modalidades que se prevean en sus respectivas leyes orgánicas, considerando la naturaleza de las operaciones específicas de la institución y los activos correspondidos por recursos no captados del público. Como se advierte, existe una incongruencia entre tales dispositivos legales.

No podrán participar en el capital de la sociedad, personas físicas o morales extranjeras; ni las sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure la cláusula de exclusión. En caso de contravención, perderán su participación en favor del gobierno mexicano (artículo 13).

La suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B" serán reglamentadas por la Secretaría de Hacienda (artículo 14).

El Banco será administrado por un Consejo Directivo y un director general (artículo 15); el primero integrado por 14 consejeros, de los cuales diez representarán a la serie "A", y que serán el secretario de Hacienda que presidirá el Consejo Directivo, dos más de la propia Secretaría de Hacienda, dos de la Secretaría de Pesca y uno de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comunicaciones y

Transportes; Trabajo y Previsión Social; Comercio y Fomento Industrial y de Marina; teniendo el secretario de Pesca el carácter de vicepresidente del Consejo Directivo, y cuatro de la serie "B", uno designado por la Confederación Nacional Cooperativa de la República Mexicana, S.C.L., y tres en los términos que fije el Reglamento Orgánico, que durarán un año en su cargo pudiendo ser reelectos. Por cada consejero propietario se nombrará un suplente. Sus renunciaciones se presentarán ante la Secretaría de Hacienda por conducto del Consejo Directivo (artículo 16).

Cuando menos, deberá reunirse el Consejo Directivo una vez al mes, con asistencia de 9 consejeros como mínimo, debiendo ser 7 de la serie "A", tomándose resoluciones por mayoría, con voto de calidad, en caso de empate, por el presidente (artículo 17).

No podrán ser consejeros el director general y funcionarios con dos jerarquías inferiores a la de aquél; cónyuges o parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, o civil con el director general; las personas que tengan litigio pendiente con la institución; las personas inhabilitadas para ejercer el comercio; los servidores públicos que realicen funciones de inspección y vigilancia a instituciones de crédito; dos o más personas que tengan entre sí parentesco hasta tercer grado por consanguinidad o afinidad (artículo 18 en relación con el 22 de la Ley Orgánica del Servicio Público de Banca y Crédito).

El Consejo dirigirá a la sociedad pudiendo acordar la realización de operaciones inherentes al objeto social (artículo 19), además tendrá facultades para aprobar el informe anual de actividades que presente el director general; aprobar las inversiones en capital de riesgo y su enajenación; aprobar los programas específicos y reglamentos internos de la sociedad que presente el director general para someterlos a la autorización de la Secretaría de Hacienda (artículo 20).

La administración y representación del Banco estará a cargo del director general, teniendo entre otras facultades y funciones la de celebrar u otorgar toda clase de actos y documentos inherentes a su objeto; actos de administración, dominio, pleitos y cobranzas y demás propias de apoderados generales y especiales con facultad de sustitución y revocación, debiendo obtener autorización expresa del Consejo Directivo cuando se trate de otorgar poderes generales para actos de dominio; ejecutar las resoluciones del Consejo; llevar la firma social; actuar como delegado fiduciario general; las que le otorgue el Reglamento Orgánico, y las que delegue el Consejo Directivo (artículo 22).

Por cuanto a la vigilancia de la sociedad, ésta corresponde a dos comisarios, uno designado por la Secretaría de la Contraloría General

de la Federación y otro por los consejeros de la serie "B", con sus suplentes, pudiendo ejercer sus funciones conjunta o separadamente (artículo 23).

La sociedad tendrá una Comisión Consultiva (artículo 24), integrada por consejeros de la serie "B", distintos a los del gobierno federal, que funcionará en los términos que señale el Reglamento Orgánico de la sociedad, pero que se reunirá cuando menos una vez al año para analizar las actividades financieras, conocer y opinar sobre las políticas crediticias así como sobre los proyectos de aplicación de utilidades, formulando recomendaciones que estime pertinentes (artículo 27 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito).

Como una modalidad procesal se establece que sólo los gerentes absolverán posiciones en juicio en los términos de las leyes procesales aplicables; los demás funcionarios las absolverán por escrito (artículo 25).

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá expedir las disposiciones complementarias que se requieran en la aplicación de la Ley Orgánica del Banco (artículo 26).

Todas las operaciones y servicios se regirán por la Ley Orgánica, y supletoriamente por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Ley Orgánica del Banco de México y por las disposiciones aplicables (artículo 27).

Anualmente la sociedad formulará sus programas financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones y la estimación de ingresos, así como programas operativos, con los lineamientos fijados por la Secretaría de Hacienda, para el mejor aprovechamiento y canalización de los recursos en el marco de la *autonomía de gestión* requerida para su eficaz funcionamiento (artículo 28).

Existe la posibilidad de participar en el capital social de las empresas en los términos establecidos por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, pudiendo el Ejecutivo federal considerarlas sujetas a las disposiciones aplicables a la administración pública federal (artículo 29).

Previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán constituirse las reservas y fondos necesarios para el cumplimiento del objeto de la sociedad, que no se considerarán remanentes de operación. Fijado el monto del remanente y separada la suma a pagar por impuestos y participación de los trabajadores en las utilidades de la institución, el saldo se aplicará en términos previstos por el Reglamento Orgánico (artículo 30).

En sus artículos transitorios se establece que la ley entrará en vigor

al día siguiente de su publicación (artículo 1º), abrogando a la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.A., del 29 de diciembre de 1979 (artículo 2º); continuando en vigor las autorizaciones, mandatos, poderes y demás actos jurídicos, hasta que no sean revocados (artículo 3º), debiendo expedirse el Reglamento Orgánico del Banco en un plazo no mayor de 180 días a partir de la fecha de vigencia de la ley continuando en vigor el expedido el 26 de julio de 1985 (artículo 4º) y señalando por último que el domicilio social del Banco será la ciudad de México, D.F., hasta en tanto no se expida el Reglamento Orgánico (artículo 5º).

En resumen, se trata de una nueva Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario que permitirá la más adecuada integración de esta institución de crédito al desarrollo de la economía nacional, coadyuvando al mejoramiento del nivel de vida alimenticio del mexicano y el nivel de vida del sector pesquero, portuario y naviero.

Es posible hacer críticas a esta nueva Ley Orgánica, dado que, como toda creación humana, es perfectible; pero resulta evidente que se trata de un instrumento cuya eficacia dependerá de los hombres que la apliquen, más que por su perfección formal.

Entre otras críticas, que pudiesen estimarse atendibles, está la que se hace al artículo quinto transitorio de la ley, que señala como domicilio social del Banco Nacional Pesquero y Portuario, institución de banca de desarrollo, "la ciudad de México, Distrito Federal", hasta en tanto no se expida el Reglamento Orgánico, considerándose que en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal no existe ninguna delegación o entidad que ostente la denominación de "Ciudad de México", sino que la denominación correcta es simplemente Distrito Federal, o bien el nombre de las delegaciones en que éste se subdivide. Sin embargo, debe tomarse en consideración que en la anterior Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, antes de crearse las delegaciones Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza, Cuauhtémoc y Benito Juárez, existía un perímetro central del Distrito Federal, denominado "Ciudad de México", con una tradición de muchos años, que no es posible romper con una norma jurídica, si se tiene presente que las tradiciones y la costumbre son más fuertes que la propia ley, y que, por otra parte, al hacerse referencia al "Distrito Federal", se alude a la entidad federativa que correctamente denominada sirve como domicilio social.

Asimismo, se ha criticado a la nueva Ley Orgánica de referencia por estimarla innecesaria, ya que los fines perseguidos por ésta se considera que están ampliamente satisfechos con la Ley Reglamentaria

del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 14 de enero de 1985.

Tal afirmación es inconsistente, si se estima que la citada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito establece únicamente el marco legal al cual deberá ajustarse, en términos generales, el servicio público de banca y crédito; pero previéndose la existencia de leyes orgánicas para cada una de las instituciones de crédito, cuya función, por su propia naturaleza, es la de dar vida, nacimiento, personalidad jurídica y organización a cada una de tales instituciones de crédito. Una opinión en contrario llevaría al absurdo de pensar que, existiendo la Constitución federal, no es necesario dictar otras leyes secundarias, o algunas específicas como la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, que da vida, estructura y organización a dicha dependencia gubernativa.

Para concluir, cabe señalar preguntándonos: ¿qué norma jurídica no ha sido criticada, es criticada y será criticada?; ¿qué ley o norma jurídica no ha sido combatida, es combatida o será combatida incluso a través del juicio de amparo? Los archivos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación están saturados de ejemplos, en los cuales no siempre ha sido procedente y fundada su impugnación.