

<b>VIII. SISTEMA BANCARIO NACIONAL Y BANCO DE MÉXICO</b>	<b>197</b>
1. Antecedentes de la banca en México	197
A. Época precortesiana	197
B. Época colonial (1521-1810)	197
C. Época independiente (1810-1910)	199
D. Época revolucionaria	207
E. Régimen constitucional de 1917	210
F. Época contemporánea	211
2. La instauración de un nuevo sistema bancario: recuperación de la concesión, decretos de nacionalización y expropiación	220
A. La concesión, la expropiación y la nacionalización	220
B. Los antecedentes del decreto de nacionalización	222
C. El sector público bancario	224
D. Decreto que establece la nacionalización de la banca privada	227
3. Régimen jurídico que regula la actividad bancaria nacional	232
A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	232
B. Plan Nacional de Desarrollo	233
C. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	234
D. Ley Orgánica del Banco de México	234
E. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito	234
F. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	235
4. Autoridades financieras	235
A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	235
B. Banco de México	236
C. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros	237
D. Comisión Nacional de Valores	239
5. Banco de México	239
A. Naturaleza jurídica y banca central	239
B. Facultades y organización del Banco de México	240
C. Prohibiciones al Banco de México	242
D. Instrumentos de política monetaria y crediticia	243
6. Sistema bancario	244
A. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito	245
B. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	248

## VIII. SISTEMA BANCARIO NACIONAL Y BANCO DE MÉXICO

### 1. ANTECEDENTES DE LA BANCA EN MÉXICO

#### A. *Época precortesiana*

El precedente del sistema bancario mexicano no se presenta antes de la conquista sino años después, no impidiéndose con ello la práctica de procedimientos habituales de moneda y crédito, el que se efectuaba a través del préstamo y venta a plazo.

Aunque era precaria la función crediticia en esta época, es importante descubrir qué antiguos son los orígenes de la banca, ya que desde nuestros ancestros se practicaban usos mercantiles utilizando bienes fungibles con carácter monetario, siendo habitual el trueque de mercancías o de metales.

#### B. *Época colonial (1521-1810)*

Antes de la Independencia no existieron instituciones de crédito propiamente dichas, "si exceptuamos algunas tentativas oficiales para establecer bancos de crédito, no fueron conocidos, ni funcionaron con efectos útiles dichos establecimientos, sino hasta la implantación en México de una sucursal del Banco de Londres. Antes de esa época, apenas se conocieron conatos de banco complicados en su origen y servicios con las fluctuaciones de los gobiernos, no llegaron a tener estabilidad".<sup>181</sup>

Las operaciones bancarias hechas en esa época eran esencialmente cambios de dinero, giros, depósitos y diversas modalidades del préstamo, no obstante aun en ella existieron algunas organizaciones bancarias típicas, que exigidas por el desarrollo del comercio y de la indus-

<sup>181</sup> Pallares, Jacinto, *Derecho mercantil*, México, Porrúa, 1891, p. 340.

<sup>181</sup> Pallares, Jacinto, *Derecho mercantil mexicano*, edición facsimilar de la de 1891, México, UNAM, 1987. p. 340.

tria extractiva tenían que especializar sus actividades. Me refiero al Banco de Avío de Minas y al Banco del Monte de Piedad.

*Banco de Avío de Minas.* La ordenanza de Minas de 1783, en el título 15 que se ocupa del "Fondo y Banco de Avíos de Minas", creaba un verdadero banco refaccionario, que recibía las cajas de bajo precio, sin intereses, teniendo como garantía los frutos de las minas, y vigilaba la inversión de los fondos al interventor.

Se encuentra en esta época perfectamente definido el contrato de avío con sus características jurídicas y organización bancaria, al representar "el primer banco público fundado por Carlos III y que operó hasta los primeros años de independencia, en auxilio de la minería y con aplicación del mexicanísimo crédito de avío".<sup>182</sup>

*Banco de Monte de Piedad, Nacional Monte de Piedad o Monte de Piedad de Animas.* El Nacional Monte de Piedad fue creado en aplicación de la "Real Cédula del 2 de junio de 1774, fechada en Aranjuez, realiza funciones bancarias, siendo la primera en emitir billetes que tenían la redacción de recibos de depósito, pero que eran en realidad verdaderos billetes de banco, pulcramente grabados, decían: 'Quedan en la Tesorería de este establecimiento (tantos) pesos fuertes reembolsables a la vista, al portador en esta ciudad'. Las denominaciones eran de un peso, 10 pesos, 20 pesos, 50 pesos, 100 pesos, 500 pesos y 1 000 pesos".<sup>183</sup>

El Nacional Monte de Piedad es una institución real creada a instancias de don Pedro Romero de Terreros, Conde de Regla, con el propósito de ayudar a los menesterosos mediante operaciones de empeño y préstamo de dinero. Para la realización de este propósito el propio Conde de Regla donó a la Corona 300 mil pesos oro.

Adicionalmente el Real Monte de Piedad desempeñó algunas actividades que consideramos constituyen antecedentes de la actividad bancaria.

A la muerte del promotor del Monte de Piedad, los administradores comenzaron a cargar un 12% sobre préstamos iniciando la recepción de depósitos judiciales y voluntarios. En 1849, abrieron un departamento de ahorro, entrando en negociaciones posteriormente con Francia para situaciones de dinero al exterior.

En 1879, "el Monte de Piedad inició sus operaciones como Banco de Emisión mediante la entrega de certificados por depósitos confiden-

<sup>182</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, *Titulos y operaciones de crédito*, 11a. ed., México, Herrero, 1979, p. 215.

<sup>183</sup> Darío, Rubén, *El Nacional Monte de Piedad*, México, S/E, 1949.

ciales, a su cargo, con características de documentos pagaderos al portador y a la vista”,<sup>184</sup> obtuvo una concesión para emitir billetes hasta por 9 millones de pesos; esta situación lo condujo a una grave depresión económica general que acabó por colocar en crisis al Monte de Piedad, quien entregaba préstamos a la hacienda pública. Los pagos de billetes con efectivos fueron suspendidos el 29 de abril de 1884, debiendo el gobierno afrontar la situación recibiendo el 20% de todos los impuestos en pagos hechos con los billetes de esta institución, la que se trasladó finalmente al sector oficial como Banco de Depósito y Ahorro; regulando con detalle el documento con libranzas, préstamo prendario, emisión de bonos de prenda y certificados de depósito durante su vigencia como institución privada.

En síntesis, si bien en la época colonial se dieron operaciones prendarias, hipotecarias y de avío, el crédito provenía de los particulares y de la Iglesia, quienes buscaban un alto beneficio en la realización de estas actividades; por otra parte, los recursos eran escasos y no significaron un apoyo bastante para el avance de las actividades productivas.

### C. *Época independiente (1810-1910)*

El México independiente recibió de la Colonia una economía ruinoso y decadente con características rurales. Los rasgos esenciales que revestía la banca y el crédito en la etapa colonial no se modificaron al traspasarse ésta; por el contrario, se agudizó la falta de capitales pues la mayor parte emigraron voluntaria o forzosamente hacia España, con excepción de los que estaban en manos de la Iglesia.

La única institución que logró sobrevivir la época colonial fue el Monte de Piedad.

La urgente necesidad de recursos financieros se plasmó más bien en la creación de las instituciones de crédito, en la presentación de proyectos que no fueron materializados.

Ya iniciado el proceso de independencia surgieron diversos intentos para la organización de instituciones de crédito. Muchos proyectos quedaron sólo en papel, pero hubo otros después de materializarse que fracasaron y algunos sobrevivieron.

*Banco de Avío.* Se fundó en virtud de un decreto expedido por el gobierno del presidente Anastasio Bustamante el 16 de octubre de

<sup>184</sup> Bauche Garciadiego, Mario, *Operaciones bancarias; activas, pasivas y complementarias*, 3a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 20-21.

1830, proyecto creado por Lucas Alemán, ministro de relaciones exteriores.

El objetivo del banco fue fomentar la industria textil, por medio de la importación de maquinaria para su venta al costo de industriales.

Su capital debía ascender a un millón de pesos, integrándose con el 20% de los derechos aduanales de importación de telas de algodón.

El banco operó durante doce años y fue extinguido por un decreto del presidente Santa Anna, el 23 de septiembre de 1842, debido a que no llegó a recibir el capital asignado y porque los fondos que se presentaron en avío no fueron debidamente garantizados ni recuperados. No obstante, el decreto de Santa Anna explica que se ordena la desaparición de este banco en virtud de que se había cumplido con los propósitos que determinaron su creación.

*Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre.* Creado por ley el 17 de enero de 1837 con objeto de amortizar la devaluada moneda de cobre que alcanzó una circulación excesiva incrementada por la falsificación que disminuía su valor frente al circulante existente, aunado a la emisión de cédulas. Para fondos de amortización se adjudicaron al banco todos los bienes raíces de propiedad nacional, los créditos vendidos del erario hasta 1936, productos de venta del tabaco, entre otros, autorizando a la institución contratar un empréstito exterior hasta por cuatro millones de pesos.

Desde que el banco comenzó a operar rebajó el valor nominal de la moneda, asignándole funciones que lo convirtieron en una agencia de préstamos al gobierno, situación que produjo su liquidación mediante decreto del general Santa Anna del 6 de diciembre de 1841.

Al surgimiento de esta institución la moneda de cobre fue sustituida por la de plata, argumentando que las primeras no daban ninguna seguridad a sus poseedores, careciendo de la ley fija y de tipo de cambio definido frente a las monedas de metales preciosos. Para terminar con estas anomalías, desde 1837 sólo se acuñaron monedas de oro y plata.

En la práctica, el Banco de Amortización fue utilizado por el gobierno como agencia financiera para allegarse recursos, restarles valor a las monedas de cobre y atraer a los ahorradores particulares ofreciéndoles la desusada tasa de interés del 18% anual.

*Banco de México.* En abril de 1853, Manuel Escandón presentó al Congreso un proyecto para fundar un banco nacional dentro de los lineamientos de un banco de Estado, que administraría las finanzas públicas; siendo hasta 1857 cuando Ignacio Comonfort, presidente de

la República, "autorizó una concesión bancaria a los señores Ligar de Libessart y socios, para establecer un banco de emisión, bajo la denominación de Banco de México y con el privilegio de emitir billetes por diez años. El capital del banco fue de 5 millones de pesos, gozando las instituciones de exención de impuestos por ese lapso.

"La fundación del banco se haría con arreglo a las leyes mexicanas, sin intervención de capital extranjero, pues el banco sería y no podría reputarse sino como mexicano".<sup>185</sup>

*Banco de Londres, México y Sudamérica.* El maestro Jacinto Pallares, en su obra de 1891, *Derecho mercantil mexicano*, argumenta que al amparo del Código de Comercio de 1854 se constituyó el primer banco de características modernas, al obtener Guillermo Newbold, el 22 de junio de 1864 el establecimiento y matrícula del Banco de Londres, México y Sudamérica, como sucursal de la sociedad inglesa del mismo nombre.

En su origen funcionó como "banco de emisión", hasta que se constituyó en Banco de México con el monopolio de la emisión de billetes otorgados al Banco Nacional de México, de acuerdo al Código de Comercio.<sup>186</sup> El primero sufrió una grave crisis, siendo resuelto el problema por el gobierno de Díaz, a través de la adquisición de una concesión para la emisión de billetes que tenía el Banco de Empleados. El 27 de agosto de 1886 de acuerdo con el nuevo contrato celebrado con el gobierno, quedó autorizado par continuar como banco de emisión.

Este establecimiento tuvo el innegable mérito de haber introducido a México los billetes de banco. Su primera edición del 13 de febrero de 1865 fue bastante reducida, constaba únicamente de 1 400 billetes con valor de cinco pesos. Ante una satisfactoria acogida del público, en el mismo año salieron a la circulación nuevos billetes con denominación de diez, veinte y cincuenta pesos; en 1866 se emitieron los de cien y quinientos pesos, y en enero de 1867 circularon billetes de mil pesos.

Realmente es precario el conocimiento que se tiene de sus primeras operaciones ya que sólo se regía por la legislación existente, no dando a conocer sus balances o estados financieros. Lo que se reconoce es que durante los primeros doce años de actividades, cuando menos en dos ocasiones, el pánico se apoderó de la clientela tenedora de billetes.

<sup>185</sup> Manero, Antonio, *La revolución bancaria en México*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1957, p. 6.

<sup>186</sup> Labastida, Luis G., *Estudios históricos y filosóficos sobre la legislación de la banca y proyectos de ley que presenta*, México, 1979.

Temerosos de la solidez del papel moneda, acudieron a cambiar sus billetes por moneda metálica. Sin embargo, el banco sorteó esos problemas y contribuyó a crear confianza en el circulante en papel.

Si bien es cierto que el Banco de Londres sufrió diversas transformaciones, en la actualidad funciona, integrado como banca múltiple, bajo el nombre de Banca Serfin, SNC.

*Banco Nacional Mexicano.* Eduardo Noetzlin, en representación del Banco Franco-Egipcio, de París, celebró un contrato con el gobierno del presidente Manuel González el 23 de agosto de 1881, para establecer un banco de depósitos, descuentos y emisión bajo la denominación de Banco Nacional Mexicano, teniendo como características las siguientes:

- a) capital de 20 millones de pesos, iniciándose con 3 millones,
- b) exención de impuestos durante 30 años,
- c) exportación metálica libre, y
- d) facultado para emitir billetes pagaderos a la vista.

Hasta el 25 de febrero de 1882 inició sus actividades bajo la presidencia de Antonio Mier y Celis.

*Banco Mercantil Mexicano.* El 28 de febrero de 1882 se concedió a Eduardo L'Enfer establecer un banco mercantil, agrícola e hipotecario con un capital de 3 millones de pesos y facultado para emitir hasta el triple de sus existencias por un plazo de 30 años; al mes siguiente inició sus operaciones sin mediar concesión oficial, naciendo como primer opositor al Banco Nacional Mexicano, estableciendo sucursales en los primeros centros comerciales del país.

Esta institución funcionó como banco libre, capital suscrito por españoles, teniendo éxito en sus actividades hasta que se fusionó con el Banco Nacional Mexicano, por convenio aprobado por la ley el 31 de mayo de 1884, surgiendo el Banco Nacional Mexicano, admitiendo al Banco Mercantil los billetes del Nacional Mexicano, lo que originó la primera unificación bancaria.

*Banco de Empleados.* El 15 de junio de 1883 el gobierno aprobó un convenio con Francisco Ibáñez para el establecimiento de un banco de emisión, bajo la denominación de Banco de Empleados, pudiendo emitir billetes hasta por el triple de su capital, éste fue de 5 millones de pesos del cual sólo se exhibieron 64 760 pesos. Este banco formó su concesión en 1886, tomando la denominación de Banco Comercial, concediéndosele facultades para hacer operaciones de descuento, giros,

situaciones, recibir mercancías en depósito sobre certificados y emitir bonos de prenda, limitando su emisión de billetes al doble de las sumas existentes en caja.

Su objetivo era realizar préstamos a los mismos empleados, los que deberían de suscribir su capital inicial, requisito que nunca fue cumplido. Al final, al transformarse en banco comercial, desapareció vendiendo su concesión al Banco de Londres y México.

*Banco Refaccionario Mexicano.* Connotados funcionarios fundaron en 1898 un banco refaccionario en la ciudad de México, con el objetivo no de hacer préstamos a corto plazo sino hacer el canje de los billetes de los bancos locales, debido a que la ley permitía la circulación de éstos en el Distrito Federal.

En enero de 1899 esta institución se transformó en Banco Central Mexicano, integrando su capital por el público (serie "A") y bancos locales (serie "B") teniendo como función principal la corresponsalia de los bancos locales que invirtieron el 5% de su capital en acciones de la serie "B", la cual después de diez años sería convertible en serie "A". Dentro de sus operaciones destacó la formación de un fondo especial para ayuda de los bancos del sistema que pudiera encontrarse en condiciones aflictivas, por medio de una contribución no mayor del 2% del capital del banco.

Las funciones encomendadas al Banco Central fueron superiores a su capital, el que había aumentado de 6 millones a 30 millones de pesos en 1909, su condición era totalmente infortunada "pronto fue conocido que el Banco Central había absorbido un lote de papeles sin valor, y que su capital había sido seriamente afectado",<sup>187</sup> perdiendo su capital totalmente, liquidándose en 1911.

*Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.* El 3 de septiembre de 1908 fue creada la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. Fue organizada por los bancos Nacional, de Londres, Central y Mexicano de Comercio e Industria, con un capital de 10 millones y su objetivo fue hacer préstamos sobre propiedades rurales, compraventa de bonos y girar letras, avalando al gobierno sus mencionados bonos.

A nueve meses de fundado, su balance demostró la pésima administración que, aunado al movimiento revolucionario, destruyó las garantías rurales existentes; la caja de préstamos fue puesta en liquidación.

*Bancos locales.* Durante la época independiente, la materia bancaria

<sup>187</sup> Manero, Antonio, *op. cit.*, p. 31.

se consideró de jurisdicción local, y algunos estados (Tabasco, por ejemplo) promulgaron su código de comercio, otros, como Chihuahua, dieron concesiones para el establecimiento de bancos, sin llegar a alcanzar singular importancia. Pero cabe señalar que Chihuahua fue la primera entidad fundadora de su banco local; esta institución se denominó Banco de Santa Eulalia, autorizado el 25 de marzo de 1875 a Francisco Mac Manus, de origen norteamericano, con facultad de emitir billetes redimibles en plata con 8% de descuento, o a la par en moneda de cobre, éstos de circulación exclusivamente local pagaderos por el banco de su presentación.

Posteriormente le siguieron otras dos instituciones con facultades de emisión; el Banco Mexicano, el 8 de marzo de 1878, y el Banco Minero de Chihuahua, en 1882; ambos con la facultad de emitir billetes de 25 y 50 centavos, y de 1 peso.

El fortalecimiento del Banco Minero de Chihuahua, con Luis Terrazas y Enrique Creel al frente, le permitió absorber al Banco Mexicano y al Banco de Santa Eulalia, que había cambiado su denominación por Banco Comercial de Chihuahua, quedando de esta forma a fines del siglo XIX en un solo banco, el Banco Minero de Chihuahua. Este es el precedente que dio pauta a la creación múltiple de bancos en los más importantes estados. La mayoría de estos fueron de emisión.

Después de la promulgación del Código de Comercio de 1884, en decreto expedido por el Ejecutivo federal, los establecimientos locales se sujetaron a las leyes federales. Se redujo su concesión a los 15 años se nulificó la autorización para la emisión, debiendo recoger los billetes emitidos antes del 30 de junio de 1889, y se les facultó únicamente para emitir billetes con el 33% de garantía en metálico, hasta el monto de su capital, creando un monopolio de emisión para el Banco Nacional Mexicano. Esta situación prevaleció hasta la promulgación del nuevo código en 1889, que vino a facultar discrecionalmente la emisión de bancos locales presentando una situación de completa anarquía y ausencia de uniformidad en materia crediticia.

*Régimen legal.* El sistema bancario mexicano surge y se fortalece durante la segunda mitad del siglo XIX, pero entra en una severa crisis en los años que siguieron a las luchas revolucionarias. El nacimiento de las primeras instituciones bancarias tiene lugar bajo un esquema de absoluta libertad de empresa y sin que exista una legislación especial aplicable a la materia. En esos tiempos, la función del gobierno se

redujo a autorizar, por vía de contrato, la constitución de las instituciones que tenían por objeto dedicarse a los negocios crediticios.<sup>188</sup>

*Código de Comercio del 20 de abril de 1884.* La supervisión del gobierno sobre las instituciones de crédito se instituye por vez primera en el Código de Comercio del 20 de abril de 1884, cuyo artículo 20 dispuso. "No podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, descuentos, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de materia o cualquier otro objeto de comercio, sino con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o a juicio del Ejecutivo Federal llenando los requisitos y condiciones establecidas en este Código".

Señalaba además que:

a) los bancos adoptarían la forma de una sociedad anónima o de una sociedad de responsabilidad limitada,

b) los estatutos serían aprobados por la Secretaría de Hacienda,

c) todo banco que quisiera operar debería tener un capital suscrito y exhibido mínimo, requerido por la ley,

d) los bancos de emisión debían constituir un depósito o fianza como garantía,

e) los bancos hipotecarios no podían emitir billetes, pero sí bonos hipotecarios, de acuerdo con el código;

f) se prohibía a los bancos extranjeros establecer sucursales en el país con facultad de emisión,

g) se prohibía la emisión de vales, pagarés u obligaciones de cualquier clase que significaran promesas de pago en efectivo, al portador y a la vista;

h) las emisiones de billetes de banco no podrían ser mayores que el capital exhibido y deberían estar garantizados en depósitos del 33% en efectivo o títulos de deuda pública, en la Tesorería Nacional y otro 33% en las arcas del propio banco;

i) los bancos pagarían un impuesto del 5% sobre sus emisiones y deberían publicar mensualmente sus balances;

j) en materia de sanciones, los bancos establecidos sin previa autorización del Congreso de la Unión no podrán continuar sus operaciones sin sujetarse a los requisitos del código, fijando un plazo de seis meses para encuadrarse en las disposiciones legales, y, en caso negativo, liquidarlos.

*Ley General de Instituciones de Crédito del 19 de marzo de 1897.* El 20 de abril de 1896 el Ejecutivo federal solicitó al congreso una

<sup>188</sup> González Márquez, José Juan, *Surgimiento y desarrollo del Banco de México*. apuntes tomados en clase en la UAM-Azcapotzalco, 1986.

autorización para promulgar bases generales para el otorgamiento de concesiones bancarias; expidiendo un decreto el 3 de junio de ese año al respecto.

“El 30 de noviembre de 1896 el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de Ley General de Instituciones de Crédito, que por primera vez fijó en México una base general para la constitución y funcionamiento de esas instituciones, y que debe considerarse como determinante de un nuevo periodo fundamental en la historia bancaria mexicana”.<sup>189</sup>

La nueva ley fundamentó dos grandes bancos de emisión en el Distrito Federal con facultades para tener sucursales en todo el país, y múltiples bancos locales, con prerrogativas menores que los primeros, los que se regían por contratos especiales con la Secretaría de Hacienda, mencionándose que hasta 1897 las formas de creación de bancos desarrolladas eran: la fusión, legislación por contrato y concesión.

También es importante resaltar las tres categorías de bancos: emisión, hipotecario y refaccionario o de negociaciones agrícolas, mineras o industriales.

Con relación a los bancos de emisión, “el exceso de circulación causaría la caducidad de la concesión del banco, poniéndolo en liquidación”.

Todos los bancos en estos años estaban facultados para hacer operaciones bancarias, además de las especiales, según su naturaleza, como descuentos, giros, compraventa de valores, etcétera.

Debido a las falacias y lagunas existentes en la ley de 1897, ésta se reformó en 1908, iniciando un cambio de sistemas mediante la conversión de algunos bancos locales que originalmente eran de emisión, en refaccionarios bajo el amparo del artículo 38, tal fue el caso de los bancos de Guanajuato, Jalisco, Querétaro y Michoacán, los que se unificaron en un banco único denominado Bancos Unidos Mexicanos.

*Código de Comercio de 1889.* El monopolio de emisión que había regulado el Código de Comercio de 1884, causó gran descontento entre los banqueros del país, debiéndose renovar la legislación existente para reabrir las facultades de emisión de las instituciones creadas o que se dieran lugar por las disposiciones del nuevo código, del que destacan los siguientes lineamientos:

<sup>189</sup> Manero, Antonio, *op. cit.*, p. 18.

- a. El artículo 460 disponía que “las instituciones de crédito se regirían por una ley especial, y toda institución debería crearse previa autorización de la Secretaría de Hacienda”.
- b. El artículo 640 ordenaba que “mientras una ley de instituciones de crédito se expedía, éstas deberían regirse por contratos hechos con el Ejecutivo, aprobados por el Congreso”, destruyendo privilegios del Banco Nacional en cuestión de emisión.
- c. Facultaba discrecionalmente la creación de bancos locales que podían emitir billetes sólo para circulación en la entidad.

#### D. *Época revolucionaria*

El movimiento revolucionario de 1910 desmoronó el sistema bancario nacional.

En 1908 los bancos prestaban a plazo indefinido, pues aun cuando en los documentos se señalara un término, en la práctica éste se ampliaba a solicitud del cliente; habían tomado a su cargo lucrativos negocios, atendían únicamente a los grandes terratenientes y a los comerciantes especuladores y sus fondos eran tan escasos que difícilmente garantizaban los billetes emitidos y los depósitos de la clientela. Todo esto, unido a la depresión estadounidense y a la baja en el precio externo de la plata, tenía sumido al sistema financiero en una completa crisis.

El inicio de la Revolución con el presidente Madero produjo una conmoción económica que redujo las operaciones de los bancos de mayor importancia, debilitó las reservas del gobierno, consumió las existencias metálicas propias de la tesorería de la nación al hacerse cargo de la administración pública y contrató nuevos empréstitos con el exterior.

El remanente en tesorería era producto de una deuda pública utilizada para cubrir necesidades militares.

En 1913 varios estados habían tenido que suspender el pago de sus deudas locales, autorizando a la federación para otorgar préstamos reivindicatorios tomados de las reservas públicas. En ese estado de desequilibrio financiero fue sorprendida la nación por Victoriano Huerta, quien convirtió a los bancos de emisión en sus proveedores financieros, situación que condujo a muchos de ellos a su liquidación debido a que operaban con pérdida y sus reservas eran insuficientes para respaldar sus emisiones.

Al inicio de la reforma bancaria, el 24 de septiembre de 1913, en el salón de cabildos del municipio de Hermosillo, el primer jefe don Venustiano Carranza pronunció un trascendental discurso en el cual se delineó la política reformadora que sirvió de precedente al sistema bancario como sistema central:

Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares, que han absorbido por largos años las riquezas de México; y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda, por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la nación se establecerá el Banco único de Emisión, el banco del Estado, propugnándose, de ser preciso, por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el gobierno.<sup>190</sup>

De 1913 a 1915, época eminentemente revolucionaria, se dictaron normas técnicas que llevaron a término la reforma bancaria. El 4 de enero de 1914, el ejecutivo legalizó la reforma bancaria, al exigir de los bancos el restablecimiento de sus reservas metálicas de acuerdo con la ley. Sólo nueve de los 24 bancos que operaban pudieron cumplir este requisito, entrando en liquidación los restantes. Un año después el jefe constitucionalista exigió a los bancos de emisión, por medio de un decreto, ajustar su circulación fiduciaria a lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

Cuando el gobierno constitucionalista dominaba todo el territorio nacional, se obligó a los bancos a colocarse dentro de los mandatos de la ley de 1897 en que se fundaban sus concesiones y de aplicar las sanciones que la propia ley determinaba.

Para comprobar el cumplimiento del decreto se creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, el 22 de octubre de 1915 con la finalidad de nombrar a los inspectores necesarios para vigilar el buen cumplimiento de las leyes, a su vez, se le facultó para realizar labores de intermediación entre la Secretaría de Hacienda y los bancos de emisión existentes, a fin de llegar a obtener la unificación de la emisión de billetes de banco.

La primera sesión se verificó el 26 de octubre de 1915 y en ella quedó constituida y en funciones dicha comisión. A través de sus actividades se dio a conocer la situación financiera que prevalecía en las

<sup>190</sup> Lobato, Ernesto, *El crédito de México. Esbozo histórico hasta 1945*, México, Editorial Mimeográfica, 1945, p. 35.

instituciones de emisión existentes. El resultado fue: los 24 bancos presentaban situación irregular. La comisión, con apego a la ley, retiró la concesión a 15 bancos, los 9 anteriores y 5 más, que fueron declarados en rebeldía porque se opusieron a la presentación de sus libros; los de Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Guanajuato y Morelos.

Terminada su labor de supervisión, la comisión se avocó a redactar un proyecto que sustentara la presencia de un banco único de emisión. Una vez que surgía la necesidad de contar con un banco central. Esta institución se disolvió el 8 de agosto de 1917.

La comisión monetaria se creó el 4 de abril de 1916. Incrementó la circulación del nuevo papel infalsificable y suprimió a la antigua comisión de cambios y moneda creada en 1905; sus atribuciones fueron las siguientes:

- a) organismo creado por la liquidación y vigilancia de los bancos,
- b) reconocer, conservar y administrar los fondos designados por el gobierno para regular y garantizar la circulación interior;
- c) servir de enlace al gobierno para lanzar y retirar las emisiones de moneda total o fraccionaria,
- d) situar fondos en el país y en el interior,
- e) comprar y vender giros,
- f) hacer operaciones con especies metálicas y monedas fiduciarias,
- g) efectuar todas las operaciones de canje, resello y contraste de moneda fiduciaria, y por último,
- h) integración: el secretario de hacienda, el tesorero de la nación y otros tres miembros designados por el encargado del Poder Ejecutivo.

La comisión entró en funciones el mes siguiente.

En 1917 dicha comisión fue absorbida por la Secretaría de Hacienda con facultades para proveer, administrar, tramitar y manejar los asuntos relacionados con las instituciones de crédito.

En septiembre de 1916 el Ejecutivo retiró a los bancos la concesión para emitir billetes. Al efecto se nombró un Consejo de Incautación, con facultades para vigilar los fondos metálicos y liquidar a las instituciones bancarias que, dentro del plazo señalado, no ajustaron sus reservas metálicas al volumen del circulante. El 14 de diciembre de ese año, los bancos de emisión pasaron a poder del Estado, no obstante, en la práctica, los dueños de los organismos continuaron controlándolos.

Ligada a esta situación se encuentran los efectos profundamente inflacionarios que acompañaron a la lucha armada, lo cual orilló a la

segunda devaluación de la moneda nacional que se verificó en el país en 1917.

Cuando la devaluación del papel moneda era cada vez mayor, la circulación de moneda de oro y plata se reinició de una manera repentina, y en unos cuantos días expulsó de la circulación a casi todo el papel moneda introducido en 1914; al tiempo que colocaba al país dentro del patrón oro y plata nuevamente.

En 1920 el presidente Carranza fue asesinado, cesando la incautación de bancos, reglamentando el presidente Álvaro Obregón la devolución y liquidación de ellos.

En el ámbito crediticio los bancos no realizaron operaciones activas y el país configuró un marco socioeconómico poco propicio para el ahorro y la inversión, por lo que el dinero se atesoraba, o bien, se enviaba al exterior.

Fue hasta 1921 cuando por decreto del 31 de enero, el presidente Obregón devuelve los bancos incautados el 16 de diciembre de 1916, recobrando su personalidad jurídica a sus antiguos concesionarios.

### *E. Régimen constitucional de 1917*

El presidente Venustiano Carranza desde 1916 integró la comisión constituyente que legislaría sobre materia bancaria, dentro del ordenamiento supremo mexicano, encontrándose en él la génesis jurídica del Banco de México al incluir el artículo 28 constitucional el 17 de enero de 1917, participando los diputados Palavicini, Martínez de Escobar, Jara, Múgica, Lizardi, González, Espinoza y Zavala.

Por acuerdo del 30 de enero de 1917 se incluyeron y aprobaron en el texto constitucional las fracciones X, XVII y XIX del artículo 73.

Ambos ordenamientos definieron e interpretaron la necesidad de creación de un banco de emisión.

Artículo 28. "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolio ni estancos de ninguna clase; ni exención de impuestos ni prohibiciones a títulos de protección a la industria; exceptuándose únicamente los relativos a la acuñación de moneda, a los correos, telégrafos y radiotelegrafía, a la emisión de billetes por medio de un solo banco, que controlará el gobierno federal. . ."

Artículo 73, X. "El Congreso tiene facultad para: . . . X. Legislar en toda la República sobre minería, comercio e instituciones de crédito y para establecer el Banco de Emisión único, en los términos del artículo 28 de esta Constitución."

## F. *Época contemporánea*

Después de los logros dados en la época independiente en materia bancaria, y de haberse destruido todo el sistema existente al iniciarse la revolución de 1910, las dificultades que enfrentaban los bancos para retomar su anterior actividad y las autoridades hacendarias para estructurar el sistema bancario, se resolvieron en buena parte por medio de la primera convención bancaria celebrada en 1924.

De dicha reunión emergieron las siguientes medidas:

- a) la expedición de una nueva ley bancaria,
- b) la creación de una segunda ley general de instituciones de crédito y establecimientos bancarios, más acorde con la realidad del país;
- c) la creación de la Comisión Nacional Bancaria, órgano que se encargaría de vigilar la operación financiera; establecimiento coadyuvante a la actividad mexicana;
- d) el establecimiento del Banco de México, organismo que tendría entre sus funciones el monopolio de la emisión;
- e) la fundación del Banco de Crédito Agrícola, primer organismo nacional de crédito, y
- f) el establecimiento de nueve bancos agrícolas y ejidales a nivel estatal.

Definitivamente, en esa convención quedaron los principios que deberían de regular al ulterior desarrollo del sistema bancario, al que se le reconocía la presentación de un servicio público general y se le responsabilizaría de otorgar el apoyo crediticio que estimulara el avance económico.

La evaluación legislativa se vio complementada con el dictamen, aprobación y publicación de diversas leyes pertinentes de mencionar:

- a. Ley de Instituciones de Crédito del 15 de septiembre de 1916, por medio de la cual se liquidaron los bancos de emisión, estableciéndose las bases para reorganizarlos.
- b. Ley de Moratoria para los deudores de bancos hipotecarios del 16 de mayo de 1924.
- c. Ley que levanta la moratoria establecida para los bancos refaccionarios del 31 de mayo de 1924.
- d. Ley de Suspensión de Pagos a establecimientos bancarios del 21 de agosto de 1924.
- e. Ley de Reorganización de la Comisión Monetaria del 30 de diciembre de 1924.

- f. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 21 de marzo de 1925 y la de 1926.
- g. Ley del Banco de México del primero de septiembre de 1925.
- h. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932.
- i. Ley de Instituciones de Crédito del 21 de enero de 1932.
- j. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 31 de mayo de 1941.

Es importante especificar los lineamientos contenidos en algunas de las anteriores disposiciones legales.

*Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* (24 de diciembre de 1924, publicada el 7 de enero de 1925). Esta ley, al igual que la de 1897, reglamentó las funciones de los bancos de acuerdo con el destino del crédito. Al efecto, el artículo 6º de dicho ordenamiento, contempló los siguientes organismos: "Banco único de emisión y comisión monetaria; bancos hipotecarios, bancos refaccionarios, bancos agrícolas, bancos industriales, bancos de depósito y de descuento."

Esta ley también restringió la libertad otorgada a las instituciones de crédito dada por la ley de 1897, estableciendo las bases constitutivas y estatutos bajo la vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

*Comisión Nacional Bancaria* (29 de diciembre de 1924). Se crea un órgano de vigilancia e inspección del sistema bancario mexicano, funciones que en la actualidad persisten en la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Seguros (este último término le fue adicionado en 1970).

*Ley que crea el Banco de México, primer banco central.* El Banco de México se crea el 25 de agosto de 1925, iniciando sus operaciones el primero de septiembre de 1925.

Las disposiciones generales de la ley fueron las siguientes:

a) creación de un banco con recursos y ordenamientos nacionales denominado Banco de México, S. A.

b) duración prorrogable de 30 años,

c) capital de 100 millones de pesos, integrado por acciones nominativas de 100 pesos cada una,

d) las acciones podrían ser: serie "A", suscritas por el gobierno federal, representando el 51% del capital total, y serie "B" suscritas por el público o gobierno, representando el 49% del capital total,

e) participación directa del Estado, dándole facultades de control y representaciones de acciones de la serie "B";

f) funciones: administrar el fondo regulador de la moneda, operar en la circulación de metales monetarios, actuar como agente financie-

ro, manejar los servicios de la deuda pública y tesorería del gobierno federal, y finalmente las demás que le sean propias del banco central. Emitir billetes, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil y efectuar transitoriamente las funciones que correspondían a los bancos de depósito.

La inestabilidad que prevalecía en el sistema bancario privado implicó que, en sus primeros años de vida, el banco se constriñera a actuar como un simple banco comercial. En 1931 se da el primer paso a su transformación como banco de bancos. En efecto, el 25 de julio de dicho año se publicó en el *Diario oficial* de la federación una ley que modifica la de 1925, para poner a aquél en concordancia con la ley monetaria, de misma fecha, la cual suprimió el patrón oro. Dicho cuerpo normativo restringió las operaciones directas con el público o instituciones no asociadas al banco. . . Esta misma ley estableció un régimen provisional de redescuentos para ser aplicado a todos los bancos del país, aunque no fuesen asociados, aplicándoles una tasa de descuento superior en un punto a la establecida para las instituciones asociadas y siempre que las primeras mantuvieran en el Banco de México una cantidad equivalente al 50% de sus depósitos.

La Ley Orgánica de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamo y descuento con el público y obligó a los bancos de depósito a asociarse con el Banco de México, quedando así como eje del sistema bancario, depositario y guardián de las reservas de aquéllos y como cámara de compensación. Más adelante, la obligación antes citada alcanzó también a las sucursales de los bancos extranjeros.

Este sistema vino a complementarse en 1933 cuando se permitió al Banco de México comprar oro y giros sobre el exterior. . . a los precios que fijase el Consejo de Administración, de conformidad con el secretario de Hacienda.

Una nueva Ley Orgánica sancionada en el año de 1936 otorgó al Banco de México plenamente sus características de: único emisor, banco de bancos y prestamista en última instancia.

Este cuerpo normativo estableció un sistema relativamente automático de regulación monetaria desde tres puntos de vista claves al saber:

- A) El máximo de billetes a emitir.
- B) Las operaciones con el sistema bancario, y
- C) Las operaciones con valores del Estado.

La característica distintiva de esta ley radicó en su constante preocupación por automatizar las funciones esenciales del banco, dejando el mínimo posible de iniciativa a sus directores.

La ley de 1941 dejó amplia iniciativa a los directores del banco central para aplicar una política monetaria activa. En ésta, la emisión de billetes se limitó sólo con relación a la reserva monetaria; el crédito del banco central podía ser usado como elemento de expansión a través del sistema bancario...; y, por último, permitió libremente al banco la compra en firme de aquellos valores del Estado que cumplieran los requisitos indispensables de todo título de calidad insuperable.<sup>191</sup>

*Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios* (31 de agosto de 1926). Esta ley define a los establecimientos bancarios como "aquellos que tienen por finalidad exclusiva principal practicar operaciones bancarias o recibir depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de 30 días".

Conceptualizaba también a la institución de crédito como aquella que facilita el uso del crédito y se distingue por la naturaleza de los títulos emitidos y por la de los servicios que presta al público.

Destaca la inclusión de las instituciones de fianza, de fideicomiso, caja de ahorro y almacenes generales de depósito, como instituciones de crédito.

En este ordenamiento se prohibió a instituciones de crédito la adquisición de acciones de otros bancos de la república; por reforma hecha en 1928 podían adquirir acciones de bancos hipotecarios, fideicomisos y almacenes generales de depósito hasta por el 25% del capital.

*Ley Federal de Instituciones de Crédito* (21 de enero de 1932) y *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* (1932). En estas leyes se acentuó el papel interventor del Estado, regulando las diversas operaciones bancarias en su régimen y funcionamiento complementándose la Ley General de Instituciones de Crédito con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la que regiría la organización jurídica de las operaciones de crédito, cuya finalidad primaria fue ofrecer un marco jurídico al sistema financiero.

*Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares* (31 de mayo de 1941). Las nuevas disposiciones contempladas estipulaban, entre otras cosas, que las operaciones de los bancos estarían

<sup>191</sup> González Márquez, José Juan, *Evolución histórica de la legislación sobre bancos de México*, apuntes tomados en clase en la UAM-Azcapotzalco, 1986.

determinadas por el origen de sus recursos; al mismo tiempo se exigió a los organismos bancarios la creación de departamentos especiales para desahogar lo relativo a cada una de las operaciones que realizarán, debiendo registrar por separado el capital de cada departamento. Los objetivos presentados por esta ley fueron los siguientes:

a) reforzar la presencia del Banco de México dentro del sistema bancario,

b) limitar la creación de dinero bancario,

c) estimular la inversión,

d) alentar el desarrollo del mercado de capital para coadyuvar a la industrialización del país,

e) canalizar el ahorro de los particulares hacia actividades productivas, y

f) promover los préstamos a largo plazo entre los cuentahabientes. La estructura del nuevo orden se dividió en:

Artículos 1 a 9: Instituciones de crédito en general. Establece que las empresas cuyo giro sea la actividad bancaria se registrará por concepción que otorgue la Secretaría de Hacienda.

Artículos 10 a 17: Regulan las instituciones de depósito.

Artículos 18 a 24: Regulan las operaciones de ahorro (interés, porcentaje, etcétera).

Artículos 26 a 33: Regulan a las sociedades financieras.

Artículos 40 a 43: Regulan las sociedades de capitalización (liquidadas por decreto del Ejecutivo federal).

Artículos 46 y 46 bis: Reglamentan la banca múltiple, creada en 1974.

Artículos 47 a 49: Contienen las disposiciones preliminares de las organizaciones auxiliares de crédito.

Artículos 50 a 61: Contienen las disposiciones sobre almacenes generales de depósito.

Artículos 62 a 84: Contienen las disposiciones sobre cámara de compensación y casas de bolsa, anualmente sobre arrendadoras financieras.

Artículos 85 a 90: Regulan a las uniones de crédito.

Artículos 91 a 157: Disposiciones generales aplicables a las operaciones anteriores.

Artículos 158 a 176: Reglamentan sobre inspección y vigilancia. Comisión Nacional Bancaria.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares fue el paso más importante en materia bancaria debido a que reguló por más de cuarenta años la actividad crediticia en México, y aun

cuando sufrió reformas en los años setenta, operó hasta 1982, viniéndola a sustituir la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 30 de diciembre de 1982, ordenamiento acorde al dinamismo económico y financiero que se precisaba.

De esta legislación se desprendía que:

1. El ejercicio de la banca y crédito es considerado como un servicio público que el Estado concede a los particulares, concesión que toca otorgar a la Secretaría de Hacienda, oyendo al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria.
2. La función de la banca se ejerce bajo el criterio de la especialidad. Esto significa que las instituciones de crédito podían explotar sólo de las concesiones que enumeraba el artículo segundo de la ley de 1941, y que eran: Banca de Depósito, Banca de Ahorro, Sociedades Financieras, Sociedades de Capitalización, Sociedades de Crédito Hipotecario, Sociedades Fiduciarias, y durante algunos años, Bancos de Ahorro y Préstamos para la Vivienda (estos últimos eliminados por reforma de 1970)...
3. Existen fuertes facultades de control por parte del Estado sobre las instituciones de crédito...

Sin embargo, el principio de especialidad de concesión y las atribuciones de las autoridades financieras en materia bancaria, no obstaron para que durante los años que van de 1940 a 1970 se formase una infraestructura bancaria con las siguientes características:

1. En su nacimiento, las instituciones bancarias se encuentran ligadas al capital industrial.

2. Durante este periodo se acumulan grandes cantidades de capital, lo cual hace que vayan diversificando sus operaciones al interior de la banca, abarcando la propiedad de dos o más instituciones que exploten distinta concesión, formándose así los grupos financieros, y al exterior de la banca, cuando la industria es capaz de autofinanciarse, y posteriormente cuando ésta entra en recesión, dando lugar a una diversificación al exterior en actividades tales como el turismo, la construcción y el comercio... en el proceso de fusión entre capital bancario y capital industrial, se presentaron dos facetas:

1. Una incorporación del sector bancario al núcleo industrial a partir de la creación de instituciones bancarias y financieras por parte del sector industrial para satisfacer sus necesidades de capital...

2. Puede presentarse una incorporación del núcleo industrial a instituciones bancarias y financieras ya establecidas por medio de la participación de los industriales en los consejos de administración de las empresas, con el objeto de asegurarse líneas de crédito preferenciales...

Así que el desarrollo bancario se va a presentar dentro de la estructura del grupo, entendiéndose por tal a aquellas empresas que invierten y producen en múltiples actividades, y que obtienen sus recursos de capital más allá de una familia nuclear o extensa y detentan cuantiosos capitales que abarcan la mayor parte del sector moderno industrial privado nacional. En su actividad incluyen diferentes operaciones tanto industriales como comerciales, financieras y bancarias, construcción e inversiones.<sup>192</sup>

En opinión de José Quijano:

Esta situación provoca una preferencia en el destino del crédito, es decir, los bancos pertenecientes a dichos grupos captarán recursos del público y los canalizaron a sus empresas. . .

Al interior mismo del negocio bancario se manifiesta desde tempranas épocas la diversificación que, en palabras de José Pintado Rivero, tiene las siguientes características: 'Al florecer por ramas cada una de las especialidades fue consecuencia lógica el que cada banco de depósito creyera necesario tener anexa una institución financiera y otra hipotecaria, y así fueron completándose paulatinamente la mayoría de las instituciones importantes del sistema' (Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, "La Banca Múltiple", en Primer Ciclo de Conferencias de Alto Nivel, Razón de ser de la Banca Múltiple, p. 25). Así, para 1970 el sistema bancario mexicano descansa fundamentalmente en unos cuantos grupos que se componen de bancos comerciales, sociedades financieras y bancos hipotecarios. Y al exterior del negocio bancario cuentan con aseguradoras, sociedades de inversión, compañías inmobiliarias, etcétera. Estos grupos son: Bancomer y Banamex que respondieron a la forma de integración que consistió en el desarrollo e incorporación de empresas industriales a instituciones bancarias o financieras ya establecidas. . .

Comermex, que forma parte del Grupo Chihuahua (Vallina); Banco Internacional, que forma parte del sector financiero del Estado; Banco del Atlántico, que forma parte del Grupo ICA y Banca Confía, que forma parte del Grupo Monterrey.

De tal manera que podemos concluir que el principio de especialidad de concesión y las facultades de control del sistema bancario por parte del Estado resultaron ineficaces para impedir la concentración de los recursos crediticios del país. . .

<sup>192</sup> Cordero, Salvador, *Los grupos industriales: una nueva organización económica en México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 1-15.

Este proceso natural de fusión del capital financiero y el capital bancario y su creciente concentración fueron acelerados por el Estado a través de una ágil labor legislativa desarrollada en la década de los setentas.

En efecto, en los años setentas fueron publicadas en el *Diario oficial* de la federación, reformas muy importantes en materia bancaria los días 29 de diciembre de 1970 y 2 de enero de 1975. La primera de éstas reconoce personalidad a los grupos financieros y la segunda introduce la fórmula de la multibanca. Desde nuestro punto de vista los objetivos de las mismas son, respectivamente:

1. Fortalecer la configuración de grupos financieros de tamaño intermedio a través del reconocimiento formal de entidades económicas propietarias de dos o más instituciones que explotan distinta concesión.
2. Desconcentrar el capital bancario mediante la incursión del sistema de banca múltiple.

Este proceso legislativo, que en definitiva trabajó como consecuencia inmediata el fortalecimiento de la concentración, se inició en 1970 cuando se reducen los tipos de instituciones de crédito suprimiéndose la posibilidad de otorgar concesiones para la operación de bancos de ahorro y préstamo para la vivienda. El mismo decreto mediante la adición del artículo 99 bis, otorga personalidad jurídica a los grupos financieros y señala como condición para abstenerse como tales la de seguir una política financiera coordinada y establecer un sistema de garantía recíproca en los casos de pérdida de sus capitales pagados... esta reforma buscó fortalecer el sistema bancario...

En diciembre de 1974 se aprueba otra reforma que introduce a la Ley Bancaria la fórmula de la multibanca.

Esta reforma aparece como correctora de los efectos suscitados por el reconocimiento de los grupos financieros...

Así que mientras las reformas de 1970 pretendían fortalecer a la concentración financiera, las de 1975 buscaron desconcentrar el capital financiero mediante la fusión de las pequeñas entidades bancarias, al tiempo que también se abría la posibilidad de que la banca múltiple se fortaleciera a través de la adopción de esta fórmula.

En este marco desde 1976 los bancos empezaron a solicitar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la adopción de la fórmula "Banca múltiple". Ya al finalizar en 1977 había 17 multibancas, y para diciembre de 1978 su número llega a 27, mientras que en 79 alcanzaron la cantidad de 33.

Para 1980 los principales bancos múltiples representaban entre el 91 y 92 por ciento total de los pasivos bancarios. Es decir este

proceso de reforma a la vez que formalizó al proceso de concentración que ya se venía gestando al amparo de la política de desarrollo estabilizador, le dio un nuevo impulso que se explica por las necesidades crecientes que el Estado experimenta hacia 1970 en cuanto a financiamiento se refiere.

Sin embargo, lejos de haber una desconcentración financiera, como se pretendió, las principales instituciones bancarias reúnen para 1981 aproximadamente el 76% de la captación.

Aunque los tres grupos bancarios más grandes (Bancomer, Banamex y Serfin) reducen su participación en el mercado de 58.34% al 53.40%, esta pérdida no puede atribuirse a ninguna de estas instituciones, sino más bien es absorbida por la banca pública ya que el grupo Internacional-Nafinsa desplaza del cuarto lugar al grupo Comermex, y el grupo Somex pasa a formar parte de los seis grupos financieros del país.

De esta manera se logra fortalecer a la banca pública a través de la adopción de la banca múltiple, sin embargo no se logra aumentar el financiamiento de los bancos privados hacia el Estado debido a que estas reformas legislativas coinciden con el proceso de desintermediación local en la década de los setentas que se empieza a presentar en el país.

Es decir, desde principios de los años setentas México inunda de oficinas de representación de grandes bancos transnacionales... que en 1979 llegan a 80.

Aunque estas oficinas no pueden realizar operaciones bancarias directamente con el público, dada la libertad cambiaria imperante en México, nada bastó para que ellas sirvieran de canal para recibir depósitos y conceder créditos desde el exterior.

Por otro lado, los principales bancos mexicanos y sobre todo Banamex, acentuaron la tendencia a abrir sucursales y oficinas en el extranjero. Bancomer, Banamex y Serfin, además de abrir sus propias sucursales, se ligaron a consorcios internacionales y empezaron a tener una activa participación en el euromercado, prestándole a México desde el exterior y con recursos provenientes del propio país.

Así que para 1970 la intermediación financiera en México se bifurca. Por un lado parte de ella continúa realizándose en el mercado local, pero cada vez más dolarizada, y la otra parte se realiza desde el mercado internacional. Como un remedio a esa situación la autoridad financiera permitió en 1976 los depósitos locales en moneda extranjera.

De tal manera que las reformas de 1970 como intento del Estado para obtener financiamiento al coincidir con este proceso de desin-

mediación local traen como consecuencia una pérdida de autonomía del Estado frente a los grupos financieros que se han convertido en gastos capaces de modelar desde el exterior la política financiera nacional.<sup>193</sup>

## 2. LA INSTAURACIÓN DE UN NUEVO SISTEMA BANCARIO: RECUPERACIÓN DE LA CONCESIÓN, DECRETOS DE NACIONALIZACIÓN Y EXPROPIACIÓN

Para 1981 había casi desaparecido la banca especializada dejando paso a 35 bancos múltiples que operaban el 99% de los recursos del sistema bancario y que se encaminaban a una mayor concentración.

A mediados de 1982, el acrecentamiento de la crisis interna y externa aunado a la devaluación de la moneda mexicana, representó una desestabilización económica considerable, que originó la decisión de estatizar la banca privada el primero de septiembre de ese año.

Consecuentemente, la obsoleta legislación bancaria existente fue modificada, creando un nuevo ordenamiento que regiría a las actuales sociedades nacionales de crédito.

### A. La concesión, la expropiación y la nacionalización

*La concesión.* El término concesión puede tener varios significados; aquí, siguiendo a los tratadistas tradicionales, debemos entender por ella al acto administrativo discrecional, por medio del cual la autoridad administrativa faculta a un particular para utilizar bienes del Estado, dentro de los límites y condiciones que señale la ley, o para establecer y explotar un servicio público, también dentro de los límites y condiciones que señale la ley.<sup>194</sup>

Con relación a la concesión, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 28, antepenúltimo párrafo, lo siguiente: "El Estado, sujetándose a las leyes podrá, en caso de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan, las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de las prestaciones

<sup>193</sup> Quijano, José M., *México: Estado y banca privada*, México, CIDE, 1981, pp. 214-215.

<sup>194</sup> Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 20a. ed., México, Porrúa, 1980, p. 246.

de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.”

*La expropiación.* El maestro Andrés Serra Rojas nos dice “es un procedimiento administrativo en virtud del cual el Estado, en ejercicio de su soberanía procede legalmente en contra de un propietario para la adquisición forzada de un bien mediante indemnización y por causa de utilidad pública”.<sup>195</sup>

La base constitucional se encuentra en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

... las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente, al precio que se fijará como indemnización de la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario, o simplemente aceptado por él de modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base.

*La nacionalización.* La nacionalización puede entenderse desde un punto de vista politicoeconómico. Así, puede significar:

- a. Que una determinada actividad sólo puede ser desarrollada por ciudadanos nacionales de un país (mexicanización).
- b. Que se reserve exclusivamente al Estado, ya sea la explotación de determinados bienes, o el desarrollo de actividades que se consideren de interés público. Así, en México se utiliza frecuentemente esta acepción; también llamada estatización.<sup>196</sup>

Podemos destacar las siguientes características de la nacionalización:

- a) no siempre es una forma de adquisición de bienes,
- b) no hay indemnización,
- c) es obra directa de la ley; es decir, hay nacionalización desde que la ley lo declara, y por último
- d) tiene que ir acompañada de una expropiación.

<sup>195</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo, doctrina, legislación y jurisprudencia*, 12a. ed., México, Porrúa, 1983.

<sup>196</sup> Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1977, p. 493.

Su base constitucional la encontramos en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución, aclarando que ello resulta de una manera implícita. Específicamente en el artículo 28 se señala que la facultad concedida al Congreso de la Unión para determinar las áreas estratégicas que evidentemente serán manejadas sólo por el Estado. En este sentido sería nacionalizar, tomando en cuenta la propiedad originaria de la nación y la titularidad del Estado, aún sin concederse intervención a los nacionales, pues con el Estado, representante de la nación, ya se habría nacionalizado una área específica, considerada como estratégica, ejemplo: la banca.

La conceptualización de los tres anteriores términos se hizo bajo el hecho de considerar aplicable el decreto emitido, por las siguientes razones:

- a) Es una concesión porque el Estado discrecionalmente le otorgó a los banqueros la explotación del servicio de banca y crédito.
- b) Es expropiación porque el Estado adquiere, para sí, bienes del dominio privado que se transforman en público, en cumplimiento y con base en que hay utilidad pública, mediante el pago de una indemnización.
- c) Es nacionalización, porque se considera como la explotación de un servicio que se reserva al Estado.

## *B. Los antecedentes del decreto de nacionalización*

Las minidevaluaciones oficializadas, el proceso imparable de dolarización, la inflación crónica, la especulación sin control con moneda norteamericana, las nuevas facilidades para promover depósitos en dólares de individuos y sociedades mercantiles, la fuga constante de capitales y la falta de claridad y efectividad en la política monetaria gubernamental, provocaron que el país sufriera en estos meses uno de los peores saqueos en los últimos años que colocan al sector bancario y bancario como el grupo dominante en la definición y articulación de la política económica.<sup>197</sup>

### *Factores que intervinieron para agravar la crisis de 1982*

- Reducción de financiamiento externo (préstamos exteriores).
- Mercado cambiario afectado por la oferta y la demanda.
- Fuga de capital.

<sup>197</sup> Colmenares, David, y otros, *La nacionalización de la banca*, México, Editorial Terra Nova, 1982, p. 97.

Liquidez inyectada por el déficit público.

Vencimiento de la deuda de corto plazo, contratada en el segundo semestre de 1981.

Implantación de un sistema de doble tipo de cambio: preferencial y otro de aplicación general (a partir del 6 de agosto); cierre del mercado cambiario.

Prórroga al pago de la deuda externa de corto y largo plazo, iniciándose conversaciones con el FMI, a fin de utilizar los recursos disponibles para México en su calidad de miembro de este organismo con objeto de renegociar la deuda externa.

Pago de intereses por prórroga del pago de la deuda (90 días).

Aumento desmesurado de la inflación.

Incremento de precios en un 6.8% que generó aumento desproporcionado de salario.

Depreciación cambiaria en febrero de 1982, que tuvo un efecto directo e inmediato en los precios de los bienes comerciales internacionales, y a través de ellos el nivel general de precios.<sup>198</sup>

En agosto ocurrió otra violenta devaluación de la moneda que afectó de nueva cuenta los precios de artículos comerciales internacionalmente, dictándose la transferibilidad de los mexdólares, que aumentaron la liquidez del sistema.

Las importaciones de mercancías cayó en un 40% reduciendo sustancialmente la oferta interna de bienes y servicios (5.8%).

Desproporción y desequilibrio entre las medidas gubernamentales dictadas y la creciente inflación, originando que la instrumentación fuera rebasada por la carestía de precios.

Gastos públicos excesivos.

Baja del precio petróleo.

Baja del precio de las materias primas.

Altos intereses en el mercado internacional e irrisorios intereses en cuentas de ahorro (4% anual).

Desorden económico internacional.

Escasez de créditos internacionales.

Recesión en los países industrializados.

Disminución de la inflación en los Estados Unidos.

Alto encaje legal por parte del Banco de México.

<sup>198</sup> El 17 de febrero de 1982 el Banco de México anunció que se retiraba del mercado de cambios. El peso tomaría su valor real frente al dólar iniciándose la fluctuación de 4 centavos diarios.

Numerosos retiros de depósitos por parte de sus clientes (los bancos se declaraban "secos" a mediados de 1982, originando una falta de liquidez en las instituciones de crédito).<sup>199</sup>

Únicamente existían créditos en dólares que proporcionaban: dolarización de la economía mexicana, engrosando el monto de la deuda externa, y proliferación de especuladores.

Luis Pazos señala que dentro de los grandes males que tuvo el país, estaba el "manejo de una banca concesionada, expresamente mexicana, sin solidaridad nacional y altamente especulativa".<sup>200</sup>

### C. El sector público bancario <sup>201</sup>

El fenómeno de adquisición y organización de bancos por los estados no es nuevo. . . en un principio en forma de penetración leve pero después con mayor énfasis, los estados van eliminando, en algunos casos, a los bancos privados.

Es así, que en el periodo de 50 años, el sector público bancario del gobierno mexicano creció con cierta importancia y para noviembre de 1980, participaba en el mercado con un 17.2% frente al 82.8% de la banca privada y mixta.

Creo conveniente, en forma breve establecer por una parte, la dinámica del sector público bancario y por otra, la concentración de los bancos y la desaparición de los bancos pequeños.

En 1981 existían las siguientes instituciones nacionales:

Banco de México, S. A.

Banco Nacional del Ejército y la Armada, S. A.

Banco Nacional Portuario y Pesquero, S. A.

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A.

Banco Nacional Urbano, S. A.

Banco del Pequeño Comercio del D. F., S. A.

Nacional Financiera, S. A.

Financiera Nacional Azucarera, S. A.

Banco Nacional de Crédito Rural, S. A.

<sup>199</sup> Los puntos fueron tomados del documento "La actividad económica de 1982", estudio emitido por el Banco de México en mayo de 1983, conjuntamente con la dirección de Comercio Exterior.

<sup>200</sup> Pazos, Luis, *La estatización de la banca*, México, Diana, 1983, p. 23.

<sup>201</sup> Este apartado corresponde *in extenso* a Miguel Acosta Romero. Tomado de *Legislación bancaria, doctrina y comentarios*, México, Porrúa, pp. 119-126.

Y el sistema de bancos de crédito rural regionales, constituido por doce instituciones que en estricto sentido no tienen ley orgánica propia, pero sí son instituciones nacionales de crédito por disposición del artículo 26 de la Ley General de Crédito Rural.

a) Banca mixta

Por razones de política hacendaria, en una época, el gobierno federal mexicano adquirió la mayoría de acciones del Banco Internacional, S. A., de Asociación Hipotecaria Mexicana, S. A., Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A., y de Banco Mexicano, S. A. (estos tres últimos se fusionaron para transformarse en Banco Mexicano Somex, S. A.), y de Banco Promex, S. A., cabe mencionar que todas estas instituciones se crearon y organizaron como bancos privados, sin embargo, como ya dije, en cierta época el gobierno federal se convirtió en accionista mayoritario y entonces, al margen de las disposiciones legales, tanto las autoridades como algunas organizaciones, inventaron la terminología de "banca mixta" para tratar de distinguirlas de las instituciones nacionales...

b) Concentración bancaria y desaparición de los bancos pequeños

A partir del presente siglo, en casi todos los países, se observa un fenómeno constante, en el sentido de que los bancos se van reduciendo en su número y se van concentrando, al mismo tiempo, en grandes instituciones que, o bien absorben, por fusión, o por otros medios, a bancos pequeños o bien, los sacan del mercado...

En México, de 1974 a 1980, la reducción fue como sigue:

A diciembre de 1974, existían las siguientes instituciones de crédito privadas:

Bancos de Depósito	98
Sociedades Fiduciarias	1
Sociedades Financieras	72
Sociedades de Crédito Hipotecario	22
Sociedades de Capitalización	8
	<hr/>
Total	201

Al mes de agosto de 1980, existían:

Bancos Múltiples	33
Bancos de Depósito	29
Sociedades Financieras	15
Sociedades de Crédito Hipotecario	2
Sociedades de Capitalización	7
	—
Total	86

Como puede observarse, la disminución en el número de bancos es impresionante, pues de agosto de 1974 a agosto de 1980, disminuyeron de 201 a 86, y con motivo de la expropiación y después de las fusiones y revocaciones de concesiones, quedaron 56 instituciones, lo cual evidencia la concentración de los bancos mexicanos.

c) Bancos privados en 1982

Al 30 de agosto de 1982, existían los siguientes bancos privados:

Actibanco Guadalajara, S. A.  
Banca Confía, S. A.  
Banca Cremi, S. A.  
Banca de Provincias, S. A.  
Banca Serfin, S. A.  
Bancam, S. A.  
Banco Aboumrad, S. A.  
Banco B. C. H., S. A.  
Banco del Atlántico, S. A.  
Banco del Centro, S. A.  
Banco Continental, S. A.  
Banco de Crédito y Servicios, S. A.  
Banco Ganadero, S. A.  
Banco Latino, S. A.  
Banco Longoria, S. A.  
Banco Mercantil de Monterrey, S. A.  
Banco Monterrey, S. A.  
Banco Nacional de México, S. A.  
Banco del Noreste, S. A.  
Banco Occidental de México, S. A.  
Banco de Oriente, S. A.

Banco Popular, S. A.  
Banco Regional del Norte, S. A.  
Banca Sofimex, S. A.  
Bancomer, S. A.  
Banpaís, S. A.  
Crédito Mexicano, S. A.  
Multibanco Comermex, S. A.  
Multibanco Mercantil de México, S. A.  
Probanco Norte, S. A.  
Unibanco, S. A.  
Banco Azteca, S. A.  
Banco Mercantil del Norte, S. A.  
Banco del Interior, S. A.  
Banco Mercantil de Zacatecas, S. A.  
Banco Panamericano, S. A.  
Banco de Comercio, S. A.  
Banco Provincial del Norte, S. A.  
Banco Refaccionario de Jalisco, S. A.  
Banco de Tuxpan, S. A.  
Corporación Financiera, S. A.  
Financiera Crédito de Monterrey, S. A.  
Financiera Industrial y Agrícola, S. A.  
Promoción y Fomento, S. A.  
Financiera de Crédito Mercantil, S. A.  
Financiera de Industrias y Construcciones, S. A.  
Financiera del Noroeste, S. A.  
Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S. A.  
Banco Comercial Capitalizador, S. A.  
Banco Capitalizador de Veracruz, S. A.  
Banco General de Capitalización, S. A.  
Banco Popular de Edificación y Ahorros, S. A.  
Hipotecaria del Interior, S. A.

*D. Decreto que establece la nacionalización de la banca privada*

Tres horas y doce minutos después de iniciado su informe de gobierno, siendo las 14:16 horas del día 1º de septiembre de 1982, el Presidente de la República, José López Portillo, anunció la nacionalización de la banca privada y el control generalizado de cambios.

De esta forma, el gobierno federal nacionalizó el sistema financiero y bancario, obteniendo 60 instituciones privadas con sucursales en todo el país.

Estos bancos contaban con 3 346 oficinas, de las cuales 726 se hallaban en la ciudad de México y 2 821 en el interior del territorio, mismas que proporcionaban trabajo a 122 956 personas.

El 2 de septiembre, cientos de miles de burócratas y obreros pertenecientes a sindicatos oficiales se solidarizaron con la medida dictada en una magna manifestación, en el Zócalo de la ciudad de México.

Asimismo los medios de comunicación informaron con mayor detalle el anuncio realizado el día anterior, emitiendo desplegados solidarios o condenatorios a la medida dictada.

Es importante mencionar que los miembros del gobierno fueron enterados de los decretos que afectaban a banqueros privados a las 8:00 horas del primero de septiembre; en igual circunstancia los medios de comunicación no recibieron oportunamente las copias del informe presidencial, representando esto la repercusión del unilateralismo pronunciado por el Ejecutivo federal.

Un indicador de los problemas a los que se enfrentaba la banca privada durante la crisis de 1982, nos dice el *Inversionista Mexicano*, se encuentra en las cifras al 30 de julio de 1982, en su cartera vencida de la banca privada en conjunto representaba 1.1 veces su capital contable; la peor situación de entre los cuatro grandes (Banamex, Bancomer, Serfin y Comermex) correspondía a Comermex y la cartera vencida ascendía a 1.8 veces su capital contable.

#### a) Análisis del decreto que transformó las instituciones de crédito en instituciones nacionales

El decreto que estableció la nacionalización de la banca no formuló una lista de los bancos privados que expropiaba; es otro decreto, de 6 de septiembre de 1982, el que propiamente nos da esa lista en su artículo primero.

Este acto conferido por la Constitución mexicana al Ejecutivo federal, coadyuvado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, complementó el decreto dictado el 1º de septiembre de 1982, donde se expropiaban por causa de utilidad pública en favor de la nación, las instituciones de crédito privadas a las que se les había otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito, las acciones representativas de su capital social y todos los bienes de su

propiedad, transformando su denominación a instituciones nacionales de crédito, proponiendo oportunamente su constitución como organismos públicos descentralizados, trasladando su régimen normativo laboral a las disposiciones del apartado "B" del artículo 123 constitucional. Creando un organismo de apoyo a las estructuras públicas en la organización y funcionamiento que las recientemente creadas instituciones nacionales de crédito denominaron comité técnico consultivo, integrado con los representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Obras Públicas y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

b) Decreto que transformó las instituciones nacionales de crédito en sociedades nacionales de crédito

Los decretos del primero y seis de septiembre de 1982, que establecieron la nacionalización de la banca privada y las operaciones de esas instituciones como nacionales de crédito, son complementados por el decreto del 31 de diciembre de 1982, por el cual se dispone que las instituciones nacionales de crédito se transformen en sociedades nacionales de crédito.

Al respecto se mencionan los plazos a partir de los cuales entrará en vigor tal medida.

### *Transformación de los bancos expropiados*

De septiembre de 1982 a agosto de 1983 continuaron esos bancos como sociedades anónimas y fue hasta el día 29 de agosto de 1983, en que se expidieron numerosos decretos de transformación, de fusión y de revocación de concesiones.

De las 60 instituciones existentes en 1982, 58 fueron nacionalizadas, 4 mixtas, de las cuales 11 se liquidaron, se fusionaron 32 en 12 sociedades nacionales de crédito y 17 permanecieron intactas, de esta manera el número se redujo a 29.<sup>202</sup>

### *Consecuencias y conclusiones preliminares*

La primera consecuencia de la medida adoptada fue el marco de oposición que presentaron los ex banqueros (21 de ellos) al ampararse

<sup>202</sup> *Unomásuno*, México, D. F., 21 de noviembre de 1983, pp. 2-3.

el 22 de septiembre de 1982; argumentando que el decreto y las disposiciones que se previeron en él, eran anticonstitucionales, ya que al momento de dictarse no estaban reguladas por la Carta Magna. Tal aseveración fue cierta, debido que fue hasta el mes de febrero de 1983 cuando se legaliza la incorporación del capítulo económico a la Constitución, sin embargo la demanda de amparo fue desechada con posterioridad a su presentación.

La fundamentación que se hizo en pro de la nacionalización aducía a que no había sido autoridad judicial quien había dictado la expropiación, y que dicha apropiación de bienes no se había presentado por parte de la autoridad, fundándose en que no se cometió delito alguno, sino que únicamente se ejerció un derecho de recuperación de concesión y expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

El 22 de septiembre de 1982, el ya presidente de la República mexicana, Miguel de la Madrid Hurtado, emitió una declaración favorable a la iniciativa presidencial para otorgarle rango constitucional al incluir la prestación del servicio de banca y crédito al Estado.<sup>203</sup>

Por su parte, partidos políticos como el PAN y el PDM condenaron la medida, mientras que las líneas de oposición la aplaudían; la Asociación Mexicana de Banqueros, en desplegado emitido el 5 de septiembre, calificó de injustas e infundadas las operaciones del presidente sobre la banca privada en su VI informe de gobierno.

En materia económica la medida pretendió:

- a) detener la fuga de capitales, devaluación e inflación generalizada;
- b) combatir la especulación abierta e institucionalizada,
- c) reducir los márgenes de intermediación bancaria en la fuga de divisas,
- d) generar utilidades para contribuir al desarrollo del país, cuidando que su operación no fuera gravosa ni sujeta a subsidios;
- e) incorporar el sistema crediticio dentro del sistema nacional de planeación democrática, mediante un proceso de financiamiento y desarrollo en beneficio de las instituciones nacionalizadas;
- f) aumentar la captación de recursos de las sociedades nacionales de crédito, incremento obtenido de enero a diciembre de 1983 en un billón 400 millones de pesos, representando un crecimiento aproximado del 56% con relación a 1982;

<sup>203</sup> *Excélsior*, México, D. F., 22 de septiembre de 1982, pp. 10-12.

g) controlar el mercado de divisas. Mediante decreto expedido el 20 de diciembre de 1982, se establecieron dos tipos de cambio: libre y controlado;

h) fincar los costos de producción de distribución en la reducción de los precios de los servicios bancarios, reorientando la economía a un fin social;

i) controlar de manera monopólica a las instituciones de crédito,

j) erradicar la injerencia del capital extranjero en el interior del país; este punto puede ser considerado ajeno a la situación actual, debido a que el financiamiento proveniente del Fondo Monetario Internacional está directamente aplicado a la economía mexicana;

k) fortalecer las posiciones del Estado frente a las demás estructuras económicas del país,

l) preponderar por la potestad del Estado, para ordenar la economía nacional que pueda satisfacer los intereses de la colectividad con base en la utilidad pública;

m) expropiar lo que se consideró como un lucro social,

n) concentrar el capital en un aparato u organismo estatal, cada vez más reducido y con máximos márgenes de acción (programa de fusiones);

o) equilibrar las oposiciones partidistas de izquierda frente al aparato gubernamental, y finalmente

p) recuperar la confianza de los ciudadanos.

### c) Indemnización bancaria

El acuerdo que fijó las reglas para indemnizar a los afectados por la nacionalización bancaria, fue publicado el 4 de julio de 1983 en el *Diario oficial* de la federación; de él cabe destacar que los bonos de indemnización fueron utilizados para adquirir las acciones de las empresas comerciales, industriales y de servicio afectadas indirectamente, cuyos titulares eran los ex banqueros, mencionándose que esto retrocedió la naturaleza del decreto expedido.

El plazo de la indemnización fue fijado tomando en cuenta que el gobierno federal no disponía del total de efectivo requerido, siendo imposible presupuestar y pagar cantidades tan considerables, aunado a que primero generaría una liquidez excesiva a un reducido número de personas; esto originó que se cubriera la deuda indemnizatoria mediante bonos canjeables a posterioridad por acciones de las empresas que originalmente les pertenecían, devolviéndoles de alguna manera

cierto poder económico al sector privado, otorgándole al Estado las áreas estratégicas y su rectoría sobre la situación financiera del país que día a día se agravaba en mayor medida.

### 3. RÉGIMEN JURÍDICO QUE REGULA LA ACTIVIDAD BANCARIA NACIONAL

La actividad del sistema bancario y crediticio se fundamenta en las siguientes disposiciones legales.

#### A. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

Toda actividad que realiza la federación debe estar expresamente concedida por el marco constitucional de conformidad con el artículo 124 de la Carta Magna.

Por ejemplo, la fracción X del artículo 73, faculta al Congreso de la Unión a legislar en materia de servicios de banca y crédito, así como a establecer el banco de emisión único en los términos del artículo 28 constitucional.

El artículo 28 establece que “en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes.

“No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: *acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco organismo descentralizado del gobierno federal.* . .

“Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el Estado a través de instituciones, en términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de la política del desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares” (régimen otorgado antes de la nacionalización para crear instituciones de crédito),

## B. *Plan nacional de desarrollo*

El régimen jurídico que encuadra el sistema crediticio mexicano prevé una participación de los sectores público, privado y social que conforman la estructura política de México, la inclusión de nuevos regímenes de derecho que la norma tienen como finalidad actualizar su desarrollo y operación, adecuándolos a una articulación democrática de economía mixta, correspondiendo al Estado, en un marco de derecho, dirigir y conducir la evolución financiera a la realidad existente.

“La Constitución de 1917 y el sistema político que de ella se deriva, ha inscrito en el texto constitucional las bases del desarrollo económico con la reforma de los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, que prevén los alcances de la rectoría del Estado y la economía mixta, estableciendo un sistema de planeación democrática, precisando la definición de las áreas reservadas exclusivamente al Estado y la función y desempeño de las instituciones, organismos descentralizados y empresas de participación estatal”.<sup>204</sup>

A través del programa nacional de financiamiento del desarrollo se pretende:

- a) canalizar los recursos presupuestales y crediticios a las prioridades establecidas en la estrategia del desarrollo,
- b) mayor racionalidad en la asignación del crédito entre sectores y regiones, objetivo pretendido por la nacionalización de la banca;
- c) reestructuración de la banca mediante la agrupación de los diferentes bancos, aprovechando las economías potenciales y manteniendo la competencia entre los mismos; la creación de desconcentraciones regionales introduciendo regulaciones que mejoran la distribución regional del crédito, y el mejoramiento de la asignación de recursos y la reducción de los subsidios financieros;
- d) promover un sistema de seguro sobre depósito,
- e) buscar un rendimiento del mercado sobre las aportaciones a las instituciones nacionales de crédito, y
- f) fortalecer los bancos de fomento.

De acuerdo con lo establecido por el plan nacional de desarrollo, en el planeamiento de las estrategias de desarrollo en materia financiera, es necesario precisar que de acuerdo a las reformas decretadas por el Ejecutivo federal en 1983, se define al Estado como un órgano regulador, que planea, conduzca, coordine y oriente la actividad económica

<sup>204</sup> *Plan nacional de desarrollo 1983-1988*, México, SPP, 1983.

nacional mediante la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general (artículo 25).

### C. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*

La dependencia que controla el sistema financiero nacional es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyas atribuciones se encuentran reguladas en el artículo 31 de la LOAPF, en el siguiente orden:

Fracción VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, que comprende al banco central, a la banca nacional de desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito.

Fracción IX. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

Fracción XI. Dirigir la política monetaria y crediticia.

Fracción XIII. Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares del crédito.

### D. *Ley Orgánica del Banco de México*

En el artículo 14 de esta ley se desprende la facultad de emitir disposiciones de carácter general en lo relativo a tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, que realicen las instituciones de crédito.

Las disposiciones que para tal efecto adopta el banco tienen el carácter de generales, pero pueden referirse a determinado tipo de instituciones o a ciertas clases de operaciones.

### E. *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*

Dicha disposición es de orden público y tiene como objetivo reglamentar el servicio público de banca y crédito conforme a los lineamientos establecidos por el artículo 28 constitucional.

Establece asimismo las características de la prestación de servicio de crédito, el cual será prestado por instituciones de crédito, constituidas como sociedades nacionales de crédito.

Acentúa la protección de los intereses de los usuarios del servicio de banca y crédito.

Determina, también, el carácter de las sociedades nacionales de crédito funcionando como instituciones de banca múltiple (banca nacionalizada) y las de desarrollo (instituciones nacionales de crédito),

Es importante destacar el artículo 99, fracción IV, de esta ley, en donde se establece la facultad de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, para "coadyuvar mediante la expedición de disposiciones, instrucciones a las instituciones nacionales de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo".

Asimismo, emite las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley otorga, para el eficaz cumplimiento de la misma y los reglamentos que con base en ella se expidan, surgiendo así, disposiciones de carácter específico como circulares o acuerdos. Por ejemplo, la circular que regula las tarjetas de crédito.

#### *F. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito*

Este ordenamiento jurídico tiene por objetivo regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares de crédito: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y uniones de crédito, entre las más importantes.

Asimismo, regulará la organización y funcionamiento de las actividades auxiliares de crédito: compraventa habitual y profesional de divisas.

### 4. AUTORIDADES FINANCIERAS

Actualmente el sistema financiero del país está delegado en una máxima autoridad centralizada, que es la SHCP, quien regula las actividades, funciones, control y dirección de las políticas y lineamientos de operación de las instituciones de crédito, ya sean sociedades nacionales de crédito, banca múltiple o de desarrollo u organismos auxiliares. Asimismo coadyuva en estas funciones el Banco de México, como órgano regulador, y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, como órgano de inspección y vigilancia.

#### *A. Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

A través de los años, la Secretaría de Hacienda ve incrementadas sus atribuciones en lo relativo al comercio, por lo que se denomina Se-

cretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, pero después de múltiples modificaciones a la ley de secretarías y departamentos, y con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la presupuestación del gasto corriente en inversiones, anteriormente competente a esta secretaría, pasa a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

El 29 de diciembre de 1982 se realizan reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en las que se confiere a la Secretaría de Hacienda nuevas facultades derivadas de la nacionalización bancaria. A efecto de cumplir congruentemente con estos ordenamientos, se crea la subsecretaría de la Banca Nacional, como órgano de control.

Para 1983 se adicionan nuevamente disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto a las sociedades nacionales de crédito, organizaciones auxiliares de crédito e instituciones de seguros, fianzas y fideicomisos, como empresas paraestatales.

Corresponde a la SHCP, la planeación, coordinación, dirección, evaluación, autorización y vigilancia del sistema bancario del país, en su creación, funcionamiento y operación aunado a la política monetaria y crediticia del país.

De la Ley Orgánica del Banco de México y de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se desprende que las facultades de la SHCP, en lo que se refiere al control del sistema bancario, no son ejercidas directamente por la misma, sino a través de dos órganos dependientes de ella: el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

## B. *Banco de México*

El Banco de México es un banco central, banco de bancos, institución nacional de crédito, con enorme trascendencia para la coexistencia socioeconómica nacional e internacional.

El Banco de México se fundó de acuerdo con las normas conferidas en los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución, ya que dichos preceptos proveían la existencia de una institución oficial monopolizadora de la creación y emisión de billetes y se faculta al congreso para legislar sobre instituciones de crédito y establecer el banco único de emisión. Fue la ley del 25 de agosto de 1925, la que creó el Banco

de México, como banco central; pero también como institución de crédito.<sup>205</sup>

Pero es la Ley Orgánica del Banco de México de 1936 la que le da el verdadero carácter de banca central.

En la actualidad, el Banco de México solamente acentúa el concepto de banca central, implicando la regulación de los medios de pago y de crédito, apoyando la banca en general, las finanzas públicas y a la balanza de pagos, monopolizando la emisión de papel moneda y garantizando las reservas internacionales (véase el apartado 5 de este mismo capítulo).

### C. Comisión Nacional Bancaria y de Seguros

Creada en 1924, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros está facultada para realizar las actividades de inspección y vigilancia del aparato crediticio y de seguros en la prestación de servicios a ella conferidos.

*Naturaleza jurídica.* Es un órgano desconcentrado de la SHCP (artículo 99 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito).

*Facultades.* En el artículo 99 del precepto legal señalado, se estipulan las atribuciones que tiene dicho órgano:

1. Realizar la inspección y vigilancia que conforme a la ley le competen.

2. Fungir como órgano de consulta de la SHCP.

3. Realizar los estudios y propuestas que a petición de la SHCP y Banco de México se soliciten respecto al régimen bancario y de crédito.

4. Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de la banca respecto a la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México.

5. Formular su reglamento interior e intervenir en los que le sean conferidos.

6. Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la SHCP.

7. Inspeccionar y vigilar los estados financieros, operación, funcionamiento, contabilidad y operaciones de las instituciones conferidas a su cargo.

<sup>205</sup> Muñoz, Luis, *Derecho bancario mexicano*, México, Porrúa, 1978, p. 63.

Las inspecciones se sujetarán al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo federal, y se efectuarán a través de visitas que tendrán por efecto: revisar, modificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones, patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que la rigen y a las sanas prácticas de la materia (artículo 108).

Las visitas pueden ser de tres tipos: *ordinarias*; que se llevan a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el presidente de la comisión. *Especiales*; se practicarán siempre que sea necesario a juicio del presidente para examinar y corregir situaciones especiales y operativas. *De investigación*; tienen por objeto aclarar una situación específica.

Conforme al artículo 109, la facultad de vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta ley y las que se deriven de la misma. Las medidas adoptadas en el ejercicio de esta facultad serán preventivas para preservar la estabilidad y solvencia de las instituciones; normativas, para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a los que deban ajustar su funcionamiento.

*Organización.* Para el cumplimiento de sus funciones, la comisión contará, como lo indica el artículo 100 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, con los órganos siguientes:

a. Junta de gobierno. Integrada por nueve vocales ordinarios y dos más que tendrán el carácter de presidente y vicepresidente de la comisión.

Seis vocales serán designados por la SHCP, dos de los cuales no deberán ser servidores públicos; dos por el Banco de México y uno más por la Comisión Nacional de Valores.

La junta de gobierno celebrará sesiones siempre que sean convocadas por su presidente; por lo menos deberá reunirse una vez al mes.

Las resoluciones y determinaciones, así como las recomendaciones y acuerdos serán los tipos que puede adoptar la junta de gobierno.

b. Presidente de la junta de gobierno. Es el máximo órgano administrativo de la comisión, ejercerá sus funciones directamente o por medio del vicepresidente, directores generales y demás servidores públicos.

Entre las facultades que tiene conferidas, se encuentran las siguientes: inspeccionar y vigilar que las instituciones de crédito se apeguen a lo dispuesto por la ley; intervenir en la emisión de títulos y obliga-

ciones, en los sorteos y en la cancelación de los documentos, títulos y obligaciones; intervenir en los arqueos, cortes de caja y demás comprobaciones o verificaciones de contabilidad de las instituciones sometidas a su inspección; intervenir en los procedimientos de liquidación de las instituciones de crédito (artículo 105).

c. Comité consultivo. Integrado por el número de miembros que determine la junta de gobierno. Se reunirá por lo menos cada tres meses por convocatoria del presidente y conocerá de los asuntos que se le sometan (artículo 106).

#### D. *Comisión Nacional de Valores*

Es el organismo encargado en términos de la Ley del Mercado de Valores, de regular el mercado de valores y vigilar la debida observancia de la propia ley (artículo 40).

Entre sus facultades observamos:

a) Inspección y vigilancia del funcionamiento de casas de bolsa y Bolsa de Valores.

b) Dictado de las disposiciones generales a las que deberán ajustarse las casas de bolsa y la Bolsa de Valores.

c) Certificación de inscripciones que obren en el registro nacional de valores e intermediarios.

d) Dictaminación de las normas de registro de operaciones a las que deberán ajustarse los agentes de la Bolsa de Valores.

Son órganos de la Comisión Nacional de Valores, la junta de gobierno, la presidencia de la comisión y el comité consultivo.

### 5. BANCO DE MÉXICO

#### A. *Naturaleza jurídica y banca central*

El Banco de México es un organismo público descentralizado del gobierno federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 1º, Ley Orgánica del Banco de México).

La función primordial de la banca central es la de influir y controlar a las instituciones financieras de un país para que su conducta sea coincidente con la política económica general del gobierno.

La finalidad de la banca central es la de ejercer sobre las instituciones bancarias su influencia reguladora, cuyo desenvolvimiento consti-

tuye su propósito fundamental; estudiar y determinar cuál es el volumen de crédito que estimulará la actividad económica.

Los deberes y funciones que cubre la banca central es la de financiar al gobierno federal en la mejor forma posible; fijar las tasas de interés, establecer reservas para el banco comercial, actuar como banco de bancos y regular la circulación monetaria.

Las obligaciones centrales se originan principalmente de los depósitos de dinero y de los préstamos obtenidos; dichos depósitos son denominados reservas legales.

La concentración de emisión de billetes en un organismo central pretende lograr la uniformidad en la circulación de billetes, vigilando y legalizando su curso, controlando con ello el crédito, la emisión, distribución y circulación de la moneda existente.

El banco central representa la intermediación de las finanzas públicas y asuntos monetarios confiriéndole la facultad de controlar y ajustar el crédito en favor del interés económico nacional y llevar a cabo la política monetaria internacional.

Se rige como consejero y agente del gobierno sobre el Estado y tendencias de los mercados de capital.

Otra función de la banca central es la de compensación y regulación de los cambios externos.

## *B. Facultades y organización del Banco de México*

### *a) Facultades*

Con fundamento en el artículo 2o. de la Ley Orgánica del Banco de México, sus facultades son:

a) Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.

b) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y como acreditante de última instancia.

c) Regular el servicio de la Cámara de Compensación.

d) Prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.

e) Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y particularmente financiera.

f) Participar en el Fondo Monetario Internacional.

En cuanto a regular la emisión y circulación de la moneda, el Banco de México puede realizar las siguientes atribuciones.

Artículo 3. Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley autoriza realizar.

Respecto de la regulación crediticia, el Banco de México, con fundamento en el artículo 6º dispone:

a) Recibir depósitos bancarios de moneda nacional del gobierno federal, de dependencias y entidades de la administración pública federal y de empresas cuyo objeto principal sea la intermediación financiera.

b) Recibir depósitos bancarios de moneda extranjera.

c) Emitir bonos de regulación monetaria. Dichos bonos serán títulos de crédito, al portador, con o sin causa de intereses, denominados en moneda nacional o extranjera y tendrán las demás características que el banco fije al emitirlos, debiéndose mantener depositados en la administración del propio banco.

d) Obtener crédito de personas morales domiciliadas en el exterior.

e) Otorgar crédito al gobierno federal.

f) Recibir en garantía de los créditos que otorgue, depósitos en dinero, constituidos en el propio Banco de México.

g) Realizar pagos o cobros del gobierno federal que requieran en el extranjero.

h) Celebrar todo tipo de operaciones con divisas, oro y plata incluyendo reporte.

El artículo 14 de la ley orgánica establece las siguientes facultades: fijar comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, que realicen las instituciones de crédito. Estas disposiciones tendrán el carácter de generales, pero podrán aplicarse a determinado tipo de institución o a cierta clase de operaciones.

Otra facultad del Banco de México cuyo propósito es la regulación monetaria y crediticia, establece los renglones de activo en los que las instituciones de crédito deben invertir el importe de sus pasivos exigible con excepción del que el propio banco no considere computable para efectos de regulación monetaria (artículo 15).

En materia de regulación de cambios, el Banco de México puede determinar el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equiva-

lencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera.

Con sujeción a los decretos que expida el Ejecutivo federal, y a las normas complementarias de la SHCP, el Banco de México puede aplicar el control de cambios así como establecer los términos y condiciones en que las instituciones de crédito, las demás empresas cuyo objeto principal sea la intermediación financiera y las casas de cambio, deban intervenir en su caso, en la operación del mismo.

## b) Organización del Banco de México

El ejercicio de las funciones del Banco de México y la administración del mismo estarán encomendadas a una junta de gobierno, a una comisión de crédito y cambios y a un director general.

a. Junta de gobierno. Es el órgano supremo de decisión del Banco de México. Se integra por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes (véase el artículo 23 de la Ley Orgánica del Banco de México).

Esta junta estará presidida por el secretario de Hacienda y Crédito Público, y en su ausencia por el director general del banco. Este representante tiene voto de calidad en caso de empate.

La junta deberá reunirse por lo menos una vez cada dos meses, convocándose por el presidente, el director general del banco o por cuando menos tres de los demás miembros propietarios.

b. Comisión de crédito y cambios. Es el órgano técnico del banco, se integra por el secretario de Hacienda, el subsecretario de la banca nacional y su suplente en la junta de gobierno del banco. El director general y su suplente en la citada junta. El director general adjunto que se designe.

Se encuentra presidida por la SHCP, se reúne en todo tiempo a solicitud de su presidente o del director general. Sus sesiones deberán celebrarse con la asistencia de cuando menos tres de sus representantes.

c. Director general. Es el órgano ejecutivo designado por el Presidente de la República debiendo ser mexicano, con reconocida competencia en materia crediticia, bancaria y haber ocupado, durante cinco años por lo menos, cargos de alto nivel decisorio en materia financiera.

## C. Prohibiciones al Banco de México

El artículo 37 de la Ley Orgánica del Banco de México determina expresamente las prohibiciones marcadas para el organismo en cuestión:

a) Presentar su garantía.

b) Adquirir inmuebles, salvo los que adquiriera para el desempeño de sus funciones. Cuando fuere necesario que el banco reciba o se adjudique inmuebles o derechos reales en pago de sus créditos, así como cuando dejen de ser necesarios aquellos de que sea propietario, estará obligado a realizarlos dentro de un plazo máximo de tres años.

c) Adquirir títulos representativos del capital de sociedades, salvo que se trate de empresas que le presten servicios necesarios o convenientes a la realización de sus funciones.

d) Dar en garantía inmuebles de su propiedad.

No se aplican estas prohibiciones cuando el banco actúe en cumplimiento de sus obligaciones de carácter laboral o realice las inversiones necesarias o convenientes a dicho cumplimiento.

#### D. Instrumentos de política monetaria y crediticia

“El banco deberá constituir las reservas y fondos monetarios para el adecuado ejercicio de las funciones de regulación monetaria crediticia y cambiaria que esta ley le encomienda para previsiones que, conforme a sanas técnicas financieras y contables, sea conveniente establecer a efecto de cubrir pérdidas eventuales y, en general, para el adecuado cumplimiento de sus obligaciones” (artículo 32, LOBM).

De lo anterior se desprende el sistema de encaje legal. Se entiende por encaje legal, el sistema de asignación de los recursos captados por el sistema bancario, según reglas determinadas por la autoridad monetaria. Esto incluye el depósito obligatorio en el Banco de México, así como los renglones de crédito que los bancos cumplirán según las proporciones establecidas. El encaje legal tradicionalmente se ha referido al coeficiente de liquidez, que se utiliza como un medio de afectar el multiplicador bancario para regular el volumen de crédito y liquidez, dada la base monetaria. En México, este coeficiente se ha utilizado, además, para dirigir los recursos hacia actividades que sea necesario impulsar.

Conforme al sistema de encaje, el pasivo computable (proveniente casi en su totalidad de la captación de recursos que el público aporta a las instituciones), debe distribuirse según las disposiciones de la banca central en dos grandes grupos:

1. Recursos en depósitos obligatorios, o sea reservas bancarias que constituyen depósitos en el Banco de México; y

2. Recursos de canalización directa por las instituciones de crédito a los sectores prioritarios señalados por el banco central.

*Recursos en depósito obligatorio.* Las instituciones de crédito deben depositar en el Banco de México la proporción del pasivo computable que se les fije.

Los recursos del depósito se distribuyen en tres grandes grupos: a) recursos que se canalizan al Banco de México, con objeto de dotarlo de fondos reguladores de la liquidez interna y de las reservas internacionales; b) recursos que hacen frente a las necesidades del gobierno federal, según la política monetaria y fiscal que se fije; y c) recursos destinados a los fideicomisos financieros de fomento.

*Recursos de canalización directa.* Una vez acatadas las exigencias del depósito obligatorio, las instituciones de crédito deben canalizar el resto de los recursos captados a pequeños renglones señalados por las autoridades monetarias, en las proporciones que éstas establecen.

Es importante señalar que las flexibilidades resultantes de este sistema de coberturas permite cumplir con el propósito de que el sistema bancario canalice las proporciones fijadas de financiamiento a las actividades seleccionadas. Incluso puede inducir a las instituciones a tener excedentes en actividades de mayor prioridad, puesto que estos excedentes pueden cubrir los faltantes en cajones de menor importancia.

Otro instrumento de política monetaria y crediticia es la tasa de descuento. Se ha utilizado con el propósito de realizar una política en favor de sectores prioritarios y de otros apoyos de tipo cualitativo, como sería proveer de recursos a:

a) las actividades prioritarias, a través de los fideicomisos de fomento financiero;

b) el financiamiento a la producción y comercialización de ciertos productos agrícolas, y

c) las instituciones de crédito en caso de crecimiento lento de sus pasivos, y en caso de retiro extraordinario de sus depósitos.<sup>206</sup>

## 6. SISTEMA BANCARIO

El servicio público de banca y crédito estará a cargo de las Sociedades Nacionales de Crédito (múltiple y de desarrollo) y de organismos auxiliares de crédito.

<sup>206</sup> Sánchez Lugo, Luis, "Instrumentos de política monetaria y crediticia", en *Cincuenta años de banca central, México, FCE, 1983, pp. 369-376.*

Las Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) se encuentran reguladas en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y los organismos auxiliares por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

### A. *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*

Su objetivo es reglamentar el servicio de banca y crédito estableciendo las características de los organismos por medio de los cuales el Estado presta dicho servicio, así como su organización, funcionamiento, actividades y operaciones que realizan, protegiendo los intereses públicos.

Las instituciones que exclusivamente prestan el servicio de banca y crédito son las SNC, siendo éstas instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

“El marco jurídico aplicable a las Sociedades Nacionales de Crédito es el siguiente: la banca múltiple se rige por la Ley de Banca y Crédito que comentamos, por la Ley Orgánica del Banco de México y en este orden, por: la legislación mercantil; los usos y prácticas bancarias y mercantiles y, por último por el Código Civil para el Distrito Federal.”<sup>207</sup>

Se puede señalar algunas diferencias entre la banca múltiple y la de desarrollo como son las de su regulación jurídica y la finalidad perseguida: “El principio de especificidad caracteriza, igualmente, a la banca de desarrollo, pues su finalidad no es realizar operaciones bancarias por sí mismas, como es el caso de la banca múltiple, sino fungir como instituciones de intermediación financiera con el propósito de apoyar el desarrollo del sector de la economía nacional que le encomienda su propia ley orgánica.”<sup>208</sup>

Siempre es necesario tener un concepto particular de las instituciones; así, a partir del concepto genérico de banco, se puede obtener el concepto específico de banca de desarrollo a través de los elementos que la caracterizan: “es la sociedad nacional de crédito que, de conformidad con su ley orgánica y bajo los principios de especificidad y

<sup>207</sup> Gil Valdivia, Gerardo, “El concepto de banca de desarrollo”, en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 173.

<sup>208</sup> Osornio Corres, Francisco Javier, comentario a “El concepto de banca de desarrollo”, de Gerardo Gil Valdivia, en *Régimen jurídico de la banca de desarrollo en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986, p. 193.

de especialidad sectorial, desarrolla la actividad de intermediación financiera, en condiciones preferenciales, con el propósito de apoyar el desarrollo de sectores estratégicos o prioritarios de la actividad económica nacional".<sup>209</sup>

Por otra parte es importante señalar que las instituciones de banca de desarrollo se rigen por sus leyes orgánicas respectivas, por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y, en su defecto, por la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarias y mercantiles y el Código Civil.

Las leyes orgánicas y los reglamentos de la banca de desarrollo son expedidos por el Ejecutivo federal, por el Congreso de la Unión y por la SHCP. Así, la legislación que regule a estas sociedades se publicará en el *Diario oficial* de la federación y podrán, a solicitud de la propia institución, inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Formularán anualmente sus programas financieros, presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, que deberán ser aprobadas y modificadas por la SHCP.

El capital de estas sociedades estará determinado por la Secretaría de Hacienda, respetando los Certificados de Aportación Patrimonial, que serán nominativos, divididos en dos series:

Serie "A". Representa el 66% del capital total, suscrito únicamente por el gobierno federal. Es emitido en títulos únicos con el carácter de intrasmisibles.

Serie "B". Representa el 34% restante. Podrán emitirse en uno o varios títulos, los que se anotarán en un registro de Certificados de Aportación Patrimonial de la serie "B", debiendo contener los datos relativos a los tenedores de los certificados y la transmisión de los mismos.

De las características más importantes de estos certificados encontramos las siguientes:

- a) son títulos negociables, lo que implica que son transferibles;
- b) contienen cupones que representan el derecho de sus titulares para participar en las utilidades de la sociedad,
- c) son nominativas, y
- d) tienen igual valor y confieren los mismos derechos a sus tenedores.

Las instituciones de crédito se considerarán de acreditada solvencia y no estarán obligadas a constituir depósito o fianzas legales.

<sup>209</sup> *Ibidem*.

En cuanto a su organización y estructura, las SNC se sujetan a disposiciones como las siguientes.

La organización se encomendará a un consejo directivo y a un director general.

La integración del consejo será de mayor de nueve y menor de quince consejeros, propietarios y suplentes. Serán funcionarios federales las dos terceras partes y podrán ser removidos por el Ejecutivo (artículo 21).

El consejo dirigirá la sociedad y determinará los lineamientos políticos y prioridades conforme a lo establecido por la SHCP e instituirá al director general para la ejecución y realización de los objetivos planteados (artículo 20).

El director general tendrá a su cargo la administración de la institución, la representación legal de ésta y el ejercicio de sus funciones (artículo 24).

El órgano de vigilancia estará integrado por dos comisarios nombrados uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y otro por los consejeros de la serie "B".

#### a) Clasificación de las operaciones bancarias

Esta clasificación integra las operaciones fundamentales de intermediación en el crédito, que son las activas y las pasivas.

**Pasivas.** En estas operaciones el capital fluye hacia las instituciones de crédito, recibe créditos y capitales para disponer de ellos. Entre las más importantes se encuentran las siguientes: recibir depósitos bancarios de dinero, aceptar préstamos y créditos, así como emitir bonos bancarios.

**Activas.** En estas operaciones los capitales salen hacia empresas mercantiles, industriales y particulares que lo necesiten, mediante otorgamiento de créditos. Entre las más importantes están las de efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.

Se puede incluir en esta clasificación a las operaciones de servicio, éstas se realizan a través de contratos de prestación de servicios, comisión, mandato o mediación, está hecha por instituciones de crédito en atención a negocios ajenos entre las que podemos encontrar las siguientes:

- a) expedir tarjetas de crédito,
- b) expedir cartas de crédito, previa recepción de su importe, y
- c) hacer servicio de caja y tesorería relativos a títulos de crédito.

## b) Prohibiciones

Sólo la SNC podrá dedicarse a la captación de recursos del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público mediante la realización habitual.

Tiene también la prohibición, conforme al secreto bancario, de dar noticias o información de depósitos, servicios o cualquier tipo de operación, a persona extraña del depositante, de su deudor o representantes legales de éstos.

## B. *Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*

Este ordenamiento legal tiene como objetivo regular la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito, así como el ejercicio de las actividades auxiliares de crédito.

Las organizaciones auxiliares de crédito se regirán por sus propias leyes orgánicas, y a falta de éstas, por esta ley (artículo 2).

Se consideran como organismos auxiliares de crédito los siguientes:

### *Almacenes generales de depósito*

Se requiere concesión de la SHCP para su constitución y operación.

Deberán presentar garantía precautoria para su constitución, igual al 10% de su capital, mínimo exigible para tal efecto.

Tendrán por objeto, el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito así como bonos en prenda.

También podrán realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza.

Existen dos tipos de almacenes de depósito:

- a. Agrícolas, o destinados a ganaderos o depósitos especiales para semillas y demás frutos y productos agrícolas, así como recibir en depósito mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado impuestos correspondientes.
- b. Fiscales, o sea los autorizados para recibir mercancías de importación pendientes del pago de derechos aduanales.

Para Mantilla Molina, los almacenes generales son siempre sociedad anónimas, que efectúan profesionalmente la actividad del depósito y que pueden recibir mercancías y bienes genéricamente designados.

El carácter mercantil de los depósitos en almacenes generales incluye la facultad para expedir certificados de depósito y bonos en prenda (artículo 11).

Los almacenes llevarán un registro de los certificados y bonos en prenda que expiden.

De acuerdo con la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los almacenes tienen las siguientes actividades:

a) Prestar servicios de transporte o mercancías que salgan de sus instalaciones o entren a ella, con equipo propio o arrendado, siempre que dicho bien o mercancía le estén o vayan a estar confiados en depósito.

b) Certificar la calidad de los bienes y mercancías recibidos en depósito, así como valorar los mismos, para efecto de hacer constar tales datos en los certificados de depósito y bonos de prenda correspondientes.

c) Anunciar con carácter informativo, por cuenta de los depositantes y a solicitud de los mismos, la venta de los bienes y mercancías depositados en sus bodegas, para cuyos efectos podrán exhibir y demostrar los mismos, y dar a conocer las cotizaciones de ventas respectivas.

d) Empacar y envasar los bienes y mercancías recibidos en depósito, por cuenta de los depositantes o titulares de los certificados de depósito.

En la realización de las operaciones realizadas, los almacenes se sujetarán a las reglas de carácter general que dicte la SHCP, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, sin perjuicio de cumplir con las demás disposiciones legales que resulten aplicables (artículo 11).

El capital y las reservas de capital de los almacenes generales de depósito deberán estar invertidos:

a. En establecimientos de bodegas, plantas de transformación, oficinas propias de la organización.

b. En el acondicionamiento de bodegas ajenas cuyo uso adquiera el almacén en términos de esta ley; en el equipo de transporte, maquinaria, útiles, herramienta y equipo necesario para su funcionamiento.

c. En anticipos con garantía de los bienes y mercancías depositados que se destinen al pago de embarque, fletes, seguros, impuestos a la importación o a la exportación, haciéndose constar el anticipo de los títulos respectivos que expidan los almacenes.

d. En moneda circulante en la República o depósitos a la vista o plazos en el Banco de México o en instituciones de crédito; en certificados de depósito bancarios o en saldos bancarios en cuenta de cualquier clase.

A los almacenes generales de depósito les está prohibido operar sobre sus propias acciones, emitir acciones preferentes o de voto limitado, recibir depósitos bancarios de dinero, otorgar fianzas o cauciones, así como adquirir bienes, mobiliario o equipo no destinados a sus oficinas o actividades propias de su objeto social; si estos bienes se adquieren por adjudicación, deberán proceder a su venta en el plazo de un año si son bienes muebles, o de dos si son inmuebles.

También tienen prohibido realizar operaciones de compraventa de oro, plata y divisas.

### *Uniones de crédito*

Para su operación y funcionamiento requieren de concesión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las uniones de crédito gozan de concesión para operar en los siguientes ramos:

- a. Uniones de crédito agropecuarias, en que los socios se dediquen a actividades agrícolas y ganaderas o ambas.
- b. Uniones de crédito industriales, en que los socios se dediquen a actividades industriales para la producción y transformación de bienes o prestación de servicios similares o complementarios entre sí, y tengan fábrica, taller o unidad de servicios debidamente registrados conforme a la ley.
- c. Uniones de crédito comerciales, en que los socios se dediquen a actividades mercantiles con bienes o servicios de una misma naturaleza en que unos sean de índole complementaria respecto de los otros y tengan establecimientos debidamente registrados conforme a la ley.
- d. Uniones de crédito mixtas, que se configuran en los términos de su concesión, con miembros que se podrán dedicar cuando menos a dos de las siguientes actividades: agropecuarias, industriales o comerciales, siempre y cuando las actividades de todos los miembros guarden relación directa entre sí.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podrá otorgar la concesión cuando considere que la unión permite satisfacer mejor las necesidades financieras de los socios y proporcionar el desarrollo de sus actividades.

Actividades de las uniones de crédito:

a) Facilitar el uso del crédito a sus socios, y prestar su garantía o aval, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en los créditos que contraten sus socios.

b) Recibir exclusivamente de sus socios, préstamos a título oneroso sujetos a los términos y condiciones sobre montos, plazos, intereses y demás características que mediante disposiciones de carácter general señale la SHCP.

c) Recibir de sus socios, para el exclusivo servicio de caja y tesorería, depósitos de dinero cuyos saldos podrá depositar la unión en instituciones de crédito.

d) Tomar a su cargo o contratar la construcción o administración de obras de propiedad de sus socios, para uso de los mismos, cuando estas obras sean necesarias al objeto directo de sus empresas, negociaciones o industrias.

El artículo 41 dispone que las uniones de crédito deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable.

### *Arrendadoras financieras*

Para su operación y funcionamiento se requiere la concesión de la SHCP.

Las arrendadoras financieras serán los organismos que, por virtud del contrato de arrendamiento financiero, se obligan a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose a pagar como contraprestación que se liquidará en pagos parciales, según se convenga una cantidad de dinero determinada o determinable, que cubre el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios.

Los contratos se deberán otorgar por escrito, y ratificarse ante federatario público e inscribirse en el Registro Público de Comercio.

*Características.* Órganos reguladores: SHCP y Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; capital mínimo: cien millones de pesos, totalmente pagado y suscrito; su capital de operación estará sujeto a las leyes respectivas y formulará mensualmente su informe de actividades, mismo que será enviado a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para efectos de vigilancia.

Actividades de las arrendadoras financieras:

a) celebrar contratos de arrendamiento financiero,

b) adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero,

c) adquirir bienes del futuro arrendatario con el compromiso de darlos a éste en arrendamiento financiero, además de

d) obtener créditos y préstamos de instituciones del país o entidades financieras del exterior, para cubrir necesidades de liquidez, relacionadas con su objeto social.

Conforme al artículo 27, se estipula que al concluir el plazo del vencimiento del contrato financiero, la arrendataria deberá optar por algunas de las opciones siguientes:

a. La compra de los bienes a un precio menor al de su adquisición, que quedará fijado en el contrato. En el caso en que no se haya fijado, el precio debe ser inferior al valor del mercado a la fecha de compra conforme a las bases que establezca el contrato.

b. Prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que se venían haciendo conforme a las bases que se establezcan en el contrato.

c. Participar con la arrendadora financiera en la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato.

*Prohibiciones.* A las arrendadoras financieras les está prohibido, de acuerdo al artículo 38:

a) operar sobre sus propias acciones,

b) emitir acciones preferentes o de voto limitado,

c) celebrar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudoras de la arrendadora, los directores generales o los gerentes generales, salvo que corresponda a préstamos de carácter laboral;

d) recibir depósitos bancarios en dinero,

e) otorgar fianzas o cauciones,

f) realizar operaciones de compraventa de oro, plata y divisas.

La única actividad auxiliar de crédito es la compraventa habitual y profesional de divisas, para la cual se requerirá autorización de la SHCP, siendo ésta una facultad discrecional de la propia secretaría; dichas autorizaciones serán por su propia naturaleza intransmisibles.

Las instituciones de crédito y las casas de bolsa no requerirán de la autorización citada, debiéndose sujetar en sus operaciones con divisas a las disposiciones legales aplicables.

Se revocará la autorización cuando no mantenga el capital mínimo pagado previsto en la ley, realice operaciones en contravención a lo dispuesto en la ley y la sociedad respectiva no presente el testimonio de su escritura constitutiva para su aprobación dentro del término de

4 meses de otorgada la autorización, o no inicie sus operaciones dentro del plazo de tres meses a partir de la aprobación de la escritura, o si al otorgarse ésta no estuviere suscrito y pagado el capital que determine la SHCP al otorgar la autorización.

También se revocará la autorización si la sociedad obra sin permiso de la SHCP o de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; si se disuelve, quiebra o entra en estado de liquidación salvo que el procedimiento respectivo termine por rehabilitación.

La declaración de la revocación se inscribirá en el Registro Público de Comercio, previa orden de la SHCP.