



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 985162 de fecha 17 de octubre de 1998

BANCARIZACIÓN: INCLUSIÓN FINANCIERA

Análisis de la principal regulación emitida en México

Tesis que para obtener el grado de

Doctor en Derecho

Sustenta el

Lic. Sergio Mauricio Alva Guevara

Director de la Tesis

Dr. Salomón Vargas García

Para Adi, Dieguito y Emi

Contenido

1.1 Hipótesis	1
1.2 El servicio de banca y crédito: ¿es un servicio público?	2
1.3 ¿Servicio de banca y crédito o servicios financieros?	11
CAPÍTULO I	13
PERÍODO DE 1783 A 1924	13
1. Inicio.....	13
1.1 Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, Título XII	13
1.2 Ley por la que se establecía un Banco de Avío para fomento de la industria nacional	16
1.3 Falta de regulación aplicable	18
1.4 Los primeros bancos	20
1.5 Código de Comercio de 1884, Título Décimo Tercero	21
2. PORFIRIO DÍAZ	22
2.1 Código de Comercio de 1889	23
2.2 El proceso para emitir la primera ley bancaria	23
2.3 Ley General de Instituciones de Crédito de 1897	27
2.4 Ley sobre Almacenes Generales de Depósito de 1900	32
2.5 Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito	34
3. FRANCISCO I. MADERO	38
3.1 Los dos Decretos	38
4. VICTORIANO HUERTA Y VENUSTIANO CARRANZA	40
4.1 La guerra de los Decretos	41
5. ÁLVARO OBREGÓN.....	50
5.1 Ley sobre suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios	54
5.2 Ley sobre Bancos Refaccionarios	55
CAPÍTULO II	57
PERÍODO DE 1924 A 1946	57
1. PLUTARCO ELÍAS CALLES.....	57
1.1 Primera Convención Bancaria	58
1.2 Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924	59

1.3 Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria	66
1.4 Ley que crea al Banco de México	67
1.5 Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 31 de agosto de 1926	71
2. EMILIO PORTES GIL	77
2.1 Segunda Convención Bancaria	77
3.1 PASCUAL ORTIZ RUBIO	79
3.1 Reforma a la Ley del Banco de México	79
3.2 Ley General de Instituciones de Crédito, del 28 de junio de 1932	81
3.3 Emisión de otros ordenamientos legales	89
4. ABELARDO L. RODRÍGUEZ	90
4.1 Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito	93
5. LÁZARO CÁRDENAS	94
5.1 Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito	96
5.2 Ley de Crédito Popular	99
5.3 Ley Orgánica del Banco de México	100
5.4 Modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de México	103
5.5 Acciones para restablecer la confianza crediticia de México	105
6. MANUEL ÁVILA CAMACHO	107
6.1 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941	108
6.2 Ley Orgánica del Banco de México	123
6.3 Bretton Woods: un cambio de época	124
6.4 Ley del Ahorro Escolar	125
CAPÍTULO III	129
PERÍODO DE 1946 A 1976	129
1. MIGUEL ALEMÁN VALDÉS	129
1.1 Modificaciones a la ley bancaria: se mantiene el principio de especialización	132
1.2 Disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria	135
2. ADOLFO RUIZ CORTINES	139
2.1 Revisión de las prácticas bancarias	140
3. ADOLFO LÓPEZ MATEOS	145
3.1 Fomento del crédito al consumo	145
3.2 Incentivos a programas financieros de la vivienda de interés social	147
4. GUSTAVO DÍAZ ORDAZ	149
4.1 Prohibiciones para la participación extranjera	149

4.2 Reconocimiento de mercados extrafinancieros	150
4.3 Regulación de las tarjetas de crédito bancarias.....	152
5. LUIS ECHEVERRÍA	156
5.1 El comienzo de la época dorada	157
5.2 Los grupos financieros	161
5.3 Regulación aplicable a las entidades financieras del exterior	162
5.4 Las reformas trascendentes y fundamentales	164
5.5 La llegada de la banca múltiple	173
CAPÍTULO IV.....	179
PERÍODO DE 1976 A 1988.....	179
1. JOSÉ LOPEZ PORTILLO.....	179
1.1 Emisión de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)	182
1.2 Reestructuración del sistema bancario.....	183
1.3 Los bonos bancarios	187
1.4 Regulación del Banco de México, S.A.	191
1.5 Modificación a la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos	192
1.6 Nuevas reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de	
crédito bancarias	195
1.7 Creación de las obligaciones subordinadas y de las arrendadoras financieras	198
1.8 Los Bonos de Renta Fija a Plazo Indefinido	203
1.9 Obligación de depositar divisas en el Banco de México, S.A.....	204
1.10 La Nacionalización Bancaria	206
1.11 El control generalizado de cambios	211
1.12 Enumeración de las instituciones nacionales de crédito	215
1.13 Modificación constitucional	220
1.14 Revisión de las versiones de los participantes en el proceso de la	
Nacionalización Bancaria	223
1.15 Regulación del Banco de México, S.A. sobre el control generalizado de	
cambios.....	240
1.16 Modificación a la Ley Orgánica del Banco de México	246
2. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO.....	249
2.1 El grupo enlace	250
2.2 Nuevo Decreto de Control de Cambios: dos mercados de divisas.....	251
2.3 La importancia del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo	
1984-1988	260
2.4 Nueva Ley Orgánica del Banco de México	265

2.5 Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985	268
2.6 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 14 de enero de 1985	276
2.7 Ley de la Casa de Moneda de México	288
2.8 Creación de los pagarés de la Tesorería de la Federación	293
2.9 Creación de los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal	298
2.10 Desempeño de la banca en este período	306
CAPÍTULO V	309
PERÍODO DE 1988 A 1990	309
1. CARLOS SALINAS DE GORTARI	309
1.1 Bonos de la Tesorería de la Federación que documentarán créditos en moneda extranjera	311
1.2 Creación de los Bonos Ajustables del Gobierno Federal	312
1.3 Excepciones fiscales para fomentar el crédito	314
1.4 Una nueva etapa	319
1.5 Privatización Bancaria	322
1.6 Estructura accionaria	323
1.7 Reuniones con Nicolás Brady y Margaret Thatcher	327
1.8 Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990	331
1.8.1 Objeto de la Ley	331
1.8.2 Servicio de banca y crédito	332
1.8.3 Oficinas de representación de entidades financieras del exterior	333
1.8.4 Organismos autorregulatorios bancarios	333
1.8.5 Autorización para operar	334
1.8.6 Revocación de la autorización	335
1.8.7 Filiales de Instituciones Financieras del Exterior	337
1.8.8 Instituciones con vínculos de negocios o patrimoniales	337
1.8.9 Operaciones Bancarias	338
1.8.10 Disposiciones emitidas por el Banco de México	342
1.8.11 Productos básicos bancarios	343
1.8.12 Operaciones con valores y reportos	343
1.8.13 Operaciones pasivas	345
1.8.14 Operaciones activas	345
1.8.15 Servicios	346
1.8.16 La Comisión Nacional Bancaria	347

CONCLUSIONES..... 349
BIBLIOGRAFÍA..... 369

INTRODUCCIÓN

1.1 Hipótesis

La hipótesis de este trabajo de investigación es la siguiente: para fomentar la inclusión financiera de la mayoría de los mexicanos hay que “*bancarizar*” al país, y para lograrlo debemos modificar la legislación bancaria y la forma de emitir dicha regulación.

Pero para modificar la legislación bancaria primero es necesario saber que se ha hecho en materia de regulación bancaria, siendo fundamental tener claro cuáles fueron las razones y los motivos de la forma en que se reguló las operaciones bancarias en el país. En ese sentido haremos un análisis de la principal regulación que se ha emitido relativa a la operación de los banca en general con el objetivo de responder una pregunta: ¿qué es lo que nos ha faltado para lograr la inclusión financiera de la mayoría de los mexicanos?

Comencemos entonces con el hecho de que en esta materia no estamos tan mal y que de la nada no estamos partiendo, la regulación bancaria que tenemos es buena ya que ha sido el resultado de un proceso que ha costado mucho dinero y esfuerzo al país. Tenemos regulación incluso muy específica en materia de operación y administración de los bancos y contamos con disposiciones específicas en materia de transparencia y protección de los intereses del público. Regulación de cierta sofisticación que pocos países pueden aplicar. Pero entonces, cabe preguntar: ¿qué ha faltado para lograr este objetivo?

El problema de la “*bancarización*” del país, entendiendo por ésta el establecimiento de una relación de largo plazo entre una persona o una empresa con una institución financiera, en principio a través de una cuenta bancaria, o bien el aumento del número de usuarios de la banca en la que todos los agentes económicos se convierten en clientes de los servicios bancarios, no es nuevo y

mal haríamos en señalar que nada se ha hecho al respecto, ya que en México se ha buscado solucionar este complejo problema de muy diversas maneras, especialmente en los últimos años. Aquí un ejemplo: la gran mayoría de los mexicanos no tienen acceso a los servicios bancarios, no obstante de que somos punteros en ingenierías financieras a nivel mundial. Imaginemos la paradoja, en materia de regulación bancaria estamos a la vanguardia pero no hemos logrado “*bancarizar*” al país. Somos un país de contrastes, diversos países de Latinoamérica se acercan pidiéndonos consejos acerca de cómo regular sus sistemas de pagos, o las autoridades financieras de México se llegan a sentar con una presencia notable en las mesas de los países de primer mundo para ponerse de acuerdo en cómo van a regular el mercado de derivados. Pero una gran cantidad de municipios en México no tienen acceso a la infraestructura para hacer pagos con tarjeta de crédito. Sin duda hemos avanzado y vamos bien, ya que por lo menos las operaciones bancarias que se celebran tienen certeza jurídica. Pero si podemos lo más, ¿por qué no podemos lo menos?

La premisa se basa en lo siguiente: para que en México tengamos mejores bancos que fomenten a través de sus servicios una mayor inclusión financiera, logremos primero que la legislación bancaria sea sencilla y práctica, que sea un ordenamiento jurídico bien estructurado, que sus normas sean claras y precisas, y lo más importante, que sea lo más accesible para todos. De esto depende que esta regulación sea observada por todos sus destinatarios.

1.2 El servicio de banca y crédito: ¿es un servicio público?

No hay que darle vueltas, el término “*servicio de banca y crédito*” no es claro. Y en un mundo que se alimenta de cualquier cantidad de información resulta innecesario y hasta problemático adoptar este tipo de complicaciones. Uno puede concluir a primera vista que el “*servicio de banca y crédito*” es el servicio que prestan los bancos a sus clientes cuando éstos les dan crédito, o bien, siendo más generosos en su interpretación, de manera más general apuntar que es el servicio

relacionado con la banca y las operaciones de ésta con sus clientes y con sus no clientes. Es decir, ahora ya tenemos dos aproximaciones pero la sensación es que estamos peor que antes, porque al parecer tratando de clarificar el término nos hemos complicado de más. Lo cual puede ser tedioso considerando que no estamos ante un término amplísimo que nos obligue en sus distintas acepciones a analizar todos sus significados, aquí por el contrario, el espacio para deducir algo más es limitado ya que el enunciado es definitivo. Pero entonces, continuemos con nuestro propósito, preguntemos: ¿cuál es el significado del término “*servicio de banca y crédito*”? ¿Por qué decimos que este término es engañoso? y, sobre todo, ¿por qué le estamos dedicando tiempo a esto?

Bien decía el maestro Joaquín Rodríguez Rodríguez que la actividad bancaria afecta hasta los últimos rincones de la vida social, partiendo desde la economía doméstica y llegando hasta la economía de estado; desde el ahorro familiar hasta el financiamiento de las grandes empresas.¹ Lo cual es cierto, ya el maestro no faltaba a la verdad en estos temas, pero esto ha sido un principio de la actividad bancaria desde que los bancos son bancos y el apunte nos clarifica pero no nos ayuda mucho para lograr nuestro propósito original, pero reconozcamos que lo valioso del apunte fue el maestro tuvo el buen tino de señalarlo en su oportunidad. Otro apunte que nos acerca a lo buscado es lo señalado por el maestro Astudillo y Ursua en el sentido de que los bancos han sido comerciantes que operan en mercados muy específicos, como el mercado de dinero y del crédito², o bien, siguiendo clasificaciones más actuales, en los mercados de deuda, accionario, de derivados y cambiario.

Lo anterior está muy bien, pero sugerimos regresarnos un poco, para ello recordamos al italiano Paolo Greco cuando señalaba que incluso las más remotas civilizaciones conocieron las funciones de la banca, según atestiguaron las

¹ Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *Derecho Bancario*, Decimoprimer Edición, Porrúa, México, 2006, p. 1.

² Astudillo y Ursua, Pedro, *Breve reseña de la evolución bancaria en México*, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 185-186, Sección de Doctrina, México, 1992, p. 15.

investigaciones arqueológicas y el estudio de papiros greco-egipcios. La banca – continúa el maestro europeo- apareció en Babilonia desde el siglo VI antes de Cristo, pero que los datos más amplios y precisos sobre ella provinieron de Grecia y de Egipto. En Grecia, por ejemplo, nos recuerda otro maestro de gran renombre llamado Paolo Greco, fueron los templos los primeros en realizar verdaderas operaciones de la banca, valiéndose de las ofrendas de los fieles.³ Recordemos que en la antigua Grecia los templos actuaban como bancos que prestaban dinero a particulares y monarcas, ya que como señaló Jesús Huerta de Soto, se consideraba al templo, por razones religiosas, como inviolable y un refugio para el dinero relativamente seguro.⁴ Y para que no haya dudas sobre este tema, Arturo Rendón Bolio y Jorge Carlos Estrada Avilés, nos dan su opinión al apuntar que “*banco*”, es el establecimiento donde realiza y desarrolla su actividad el banquero; “*banca*”, es la profesión del banquero, que radica en el comercio de dinero, y “*banquero*”, es el sujeto económico que realiza el cambio lucrativo del dinero de una manera habitual.⁵

Por su parte, el maestro Raúl Cervantes Ahumada ha señalado que tiempo después cuando apareció el desarrollo medieval del comercio mediterráneo y la prosperidad de las grandes ciudades comerciales surgieron importantes empresas bancarias como el *Monte Vecchio de Venecia*, que data del siglo XII y se encargaba de recoger los intereses de un préstamo estatal; la *Taula di Canvi*, de Barcelona en 1401; el Banco de Valencia en 1407; el Banco de San Jorge de Génova en 1409; el Banco de Rialto de Valencia en 1587, el Banco de Amsterdam en 1609, y así sucesivamente.⁶

³ Greco, Paolo, *Curso de Derecho Bancario*, México, Editorial Jus, 1945, p. 57. Huerta de Soto, Jesús, *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*, 5ª Edición, Unión Editorial, S.A., España, 2011, p. 38.

⁴ Huerta de Soto, Jesús, *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*, 5ª Edición, Unión Editorial, S.A., España, 2011, p. 38.

⁵ Rendón Bolio, Arturo y Estrada Avilés, Jorge Carlos, *La Banca y sus Deudores. Un Enfoque Práctico y Jurídico*, 5ta ed., Porrúa, México, 1998, pp. 164 y 165.

⁶ Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 10ª ed., Editorial Herrero, México, 1978, p. 212.

Pues bien, después de conocer estos antecedentes nos convendría enfocarnos en lo que ha pasado y ahora sucede en nuestro país, pero para ello necesitamos partir de una base o de un origen que nos permita no perdernos ante tanta información disponible. Y la base elegida para conocer la regulación de los bancos es nada más y nada menos que la Ley de Instituciones de Crédito. No hay de otra, esto es necesario para lograr el propósito inicial y hay que entenderlo como un requisito indispensable para lograrlo. Para este propósito conviene saber que en dicha Ley se establece que uno de los objetivos de ese ordenamiento legal es el regular precisamente el servicio de banca y crédito. Es decir, en tal regulación se establece este punto como uno de los andamios principalísimos que sirven para entender lo que hacen los bancos. Si uno quiere adentrarse en los misterios de la regulación bancaria le conviene comprender lo que es precisamente el servicio de banca y crédito. Es por ello que surge la necesidad de poner atención al artículo 2º de dicha Ley que establece al respecto tres cosas: que debemos entender por este servicio, que no debemos considerar como operaciones de banca y crédito y, por último, quienes pueden prestar este servicio.

En primer lugar, en este artículo se establece que por “*servicio de banca y crédito*” debemos de considerar a “*la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.*” Pero ¿qué significa esto? Esta definición es precisa pero también es provocadora, entendiendo que su redacción es poco amigable para aquellas personas que no están o han estado involucradas con la operación de la banca.

Empecemos dividiendo esta definición en partes menudas: por captación de recursos del público, se señala en este artículo, debemos entender cuando se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de personas indeterminadas, ya sea directa o mediante medios masivos de comunicación, o bien, se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.

Esto es importante considerarlo ya que los bancos son las únicas entidades autorizadas en llevar a cabo la captación de recursos del público bajo estos términos. Otros intermediarios financieros pueden llevar a cabo captación de recursos del público pero no de esta manera, como como las cajas o cooperativas de ahorro, que son sociedades que reciben recursos de sus socios para utilizarlos, fundamentalmente, al otorgamiento de créditos a los propios socios.

Por “*pasivo contingente*” de la frase “*actos causantes de pasivo directo o contingente*”, señala el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, debemos entender a “*las obligaciones que adquiere un banco frente a un tercero por cuenta de un cliente, y que su cumplimiento está sujeto a una condición suspensiva*”, es decir, que puede suceder o no. Da como ejemplo lo siguiente: un banco que actúa como avalista tendrá la obligación de pagar en caso de que no cumpla su cliente con su obligación de pago.⁷ Lo cual difícilmente sucede ni sucederá, considerando que los bancos protegen sus negocios solicitando garantías suficientes que faciliten el devenir de estos inconvenientes que nadie espera tener.

También establece el artículo que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, es decir, por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Esta indicación es fundamental para el análisis de este concepto, ya que en el mismo artículo se señala, haciendo referencia nuevamente a este punto, que no deben considerarse como operaciones de banca y crédito aquellas que celebren intermediarios financieros, distintos a instituciones de crédito, y que en ningún caso, dichos intermediarios pueden recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.

Es decir, en estricto sentido esta disposición establece que la recepción de depósitos en cuentas de cheques es la única operación que la ley bancaria

7 De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Grupos Financieros*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 227.

considera debe seguir reservándose de manera exclusiva a los bancos. En este punto conviene recordar la opinión de Carlos Soberanos Cienfuegos que ha señalado que los primeros depósitos bancarios debieron ser regulares, es decir, debieron ser encomiendas de guarda y custodia de dinero en arcas o sobres cerrados, de tal suerte que la restitución se efectuaba sobre el mismo objeto confiado.⁸ O bien, como ha manifestado el Lic. Francisco Borja Martínez, abogado que alcanzó un gran prestigio en el desarrollo del derecho bancario y financiero en México, y por lo tanto podemos suponer que algo sabía de estos temas, debemos entender que *los intermediarios financieros no bancarios están en condiciones de realizar la actividad que ésta describe como servicio de banca y crédito, sin que esa actividad sea, para efectos formales, intermediación bancaria.*⁹

Un artículo relacionado con esto es el artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito que es más específico respecto del tema de captación de recursos del público, en esta disposición se establece que ninguna persona *“podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados”*. En este mismo artículo se señalan excepciones a esta prohibición, se dejan las puertas entreabiertas considerando la necesidad de que otras personas estén autorizadas a captar recursos del público al celebrar estas operaciones, no hay que perder de vista que no todas las personas son sujetas de crédito bancario tradicional.

Ahora bien, comencemos por responder si el servicio de banca y crédito es un servicio público. Esta interrogante ha sido largamente discutida en nuestro país a lo largo de ya casi un siglo y ahora su discusión ha tomado nuevamente relevancia

⁸ Soriano Cienfuegos, Carlos, *Banca Navegación y otras empresas en el Derecho Romano*, Porrúa, México, 2007, p. 49.

⁹ Borja Martínez, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991, pp. 115-119.

considerando que un exdirector de la Facultad de Derecho Universidad Nacional Autónoma de México ha fijado su postura mediante el desarrollo del tema a través de un estudio magnífico que ha publicado recientemente. Hablamos del Dr. Miguel Acosta Romero, quien ha señalado que *“teóricamente” podemos considerar a la actividad bancaria como un servicio público aun cuando en la Ley ya no se considere así*¹⁰.

En opinión del Dr. Miguel Acosta Romero, todos los efectos jurídicos de la concesión siguen siendo iguales aun cuando tengan a bien llamarlos autorización. Recordemos el tema, desde el siglo antepasado en México se exigía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgara concesión para dedicarse al ejercicio de la banca, y desde 1946, como nos recuerda Gustavo R. Velasco, el legislador mexicano cambio la concesión por autorización como requisito fundamental para llevar a cabo esta actividad, tal cual eliminó la palabra *“público”* del concepto *“servicio público”* en la Ley.¹¹ En la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 se utilizó el término *“concesión”*, no obstante que en abierta contradicción en ella se estableció que *“las concesiones no tendrían otro carácter que el de una mera autorización para establecer y explotar la institución de crédito de que se trate, con sujeción a las leyes que rijan sobre la materia”*. Lamentablemente en la extensa exposición de motivos del Ministro José I. Limantour no se explica la razón del empleo de la palabra *“concesión”*. Pero no perdamos de vista que eran otros tiempos y mandaban otros intereses, ya que esto nos puede dar una luz sobre este punto.¹²

¹⁰ Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, Séptima Edición, Porrúa, México, 1998, 145-150.

¹¹ Velasco, Gustavo R., *Sobre la naturaleza jurídica de la concesión bancaria*, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 74, Sección de Doctrina, México, 1969. pp.303 y 304.

¹² El Dr. Jorge Barrera Graf ha hecho públicas sus coincidencias con la postura del Dr. Acosta Romero. Barrera Graf, Jorge, *Sobre la Banca Múltiple de Miguel Acosta Romero*, Boletín Mexicano de Derecho Comparado Número 48, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, p. 958.

Aclara el Dr. Miguel Acosta Romero que sobre este tema hay posiciones contrarias, la discusión sigue desarrollándose en rounds de sombra, como el siguiente:

Abogados de la de la Universidad de Paris: la actividad bancaria es de índole particular y por lo tanto está sujeta a reglas del Derecho Privado, se basan en que: 1. Ningún autor de Derecho Público ha tratado la cuestión de que los bancos manejan un servicio público (lo cual es una afirmación dudosa y, por lo tanto, muy cuestionable); 2. El servicio público implicaría un control del poder público y en el servicio de la banca esto no sucede, ya que este control debe ir más allá de la simple reglamentación profesional y a la asignación de resultados. Dicen que la tutela del poder público no pesa sobre los bancos, que están sometidos a una reglamentación profesional muy amplia y minuciosa, al punto de que los poderes públicos pudieran constreñirlos o acordar un crédito a una empresa determinada o prohibirles su otorgamiento. Por lo que esta libertad de decisión es incompatible con la tutela inherente de la existencia de un servicio público, y 3. Los bancos no administran y no son un servicio público, por el hecho de que no están sometidos a un estatuto de servicio público.

Señala el Dr. Miguel Acosta Romero que la noción del servicio público no es estática, sino que evoluciona conforme a los cambios de la sociedad y debe irse asimilando a las condiciones de interés público que el Estado considere prevalecer para determinar qué actividad tiene esa característica. Por lo que no es aconsejable estudiar a la banca estáticamente en el pasado sin contemplar los cambios en ella operados, de naturaleza social, económica o jurídica, que la llevaron desde un negocio privado que ha llegado a ser un verdadero servicio público en nuestra sociedad.¹³ Comentario que resulta muy oportuno sobre todo en estos días en donde la actividad bancaria ha llegado a desestabilizar economías de países desarrollados y no desarrollados.

¹³ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.* Nota. 2, p.p. 115-119.

El Lic. Francisco Borja Martínez da su opinión sobre este tema, y creo que conviene analizar lo que este señor ha señalado al respecto considerando que él además estuvo involucrado en el proyecto de emisión de la nueva Ley de Instituciones de Crédito en 1990 debido a que, junto con el Lic. Roberto del Cueto Legaspi, encabezaba el cuerpo legal del Banco de México, autoridad que participó activamente en la emisión de esta Ley junto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras. Pues bien, el Lic. Borja le entra al tema señalando que a diferencia de anteriores leyes bancarias, esta regulación bancaria no consideró al servicio de banca y crédito como servicio público, por las razones siguientes:

1. La doctrina económica que adopte cada país en su legislación debe optar por una de estas opciones: dar el carácter de servicio público a la actividad bancaria considerando que su prestación es inherente a las entidades de la administración pública, o bien, darle el carácter de servicio *de interés* público, como un derecho de los particulares a través de una regulación más rigurosa y específica que la correspondiente a otras actividades mercantiles;
2. Los servicios públicos se distinguen de los servicios de interés público en que, si bien, ambos satisfacen necesidades permanentes de interés colectivo, la prestación de los primeros es inherente a las funciones del Estado, en tanto que, la de los segundos, constituye un derecho de los particulares sujeto en su ejercicio al cumplimiento de los requisitos que establezca la ley;
3. Los particulares interesados en prestar servicios públicos pueden hacerlo obteniendo del Estado la concesión correspondiente, siempre que el servicio público de que se trate sea concesionable, lo cual les confiere un derecho que antes no tenían para ejercer funciones propias de la administración pública. En tanto que, para acceder a la prestación de un servicio de interés general, se requiere una autorización por parte del Estado, y

4. La distinción entre una concesión y una autorización no se limita a una discusión académica, conforme a la cual la primera crea un derecho y la segunda elimina un impedimento para ejercitarlo. La adopción de una figura u otra tiene importantes consecuencias prácticas, ya que a diferencia de la autorización, la concesión es temporal por su propia naturaleza, en distintos casos se puede expirar el plazo o hasta revocar.

Es por ello que considerando lo anterior, se determinó que la Ley de Instituciones de Crédito otorgaría mayor seguridad jurídica a los particulares estableciendo que se requeriría autorización por parte del Estado para llevar a cabo la actividad bancaria, que la que confería la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 a través de una concesión.¹⁴

1.3 ¿Servicio de banca y crédito o servicios financieros?

Tres años después del 18 de julio de 1990, fecha de la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito en el Diario Oficial de la Federación, en donde se reguló la prestación del servicio de banca y crédito, se reformó la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sustituir la expresión “*servicios de banca y crédito*” por “*servicios financieros*”, relacionado con la facultad del Congreso para legislar en toda la República Mexicana sobre servicios de banca y crédito.

El Constituyente Permanente consideró adecuado “*englobar*” las operaciones que realizan los intermediarios financieros bancarios como los no bancarios bajo la denominación “*servicios financieros*” en la iniciativa con proyecto de decreto que reformó los artículos 28, 73 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal a la

¹⁴ Ibídem, pp. 112-113.

Cámara de Diputados el 17 de mayo de 1993, y turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, se estableció sobre el término “*servicios financieros*” lo siguiente:

“Esta iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 Constitucional. Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón, se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros.”

Cabe señalar que esta información que parece insípida y que aparenta formar parte de la selección de datos irrelevantes de esta investigación, resulta que es importantísima para el desarrollo del tema. Es nada más el enlace cabo para realizado para modernizar la concepción de este servicio en nuestra regulación. Muchos no lo percibieron así y ahora confunden ambos términos.

Por cierto, apuntamos que el término “*servicios financieros*” no está definido en el ordenamiento constitucional ni en la regulación bancaria. Una tarea que sigue pendiente.

CAPÍTULO I

PERÍODO DE 1783 A 1924

1. Inicio

1.1 Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, Título XII

Empecemos con una ley que se ocupó de la primera institución de crédito en el territorio nacional llamada “*Banco de Avío y Minas*”, y que tuvo por objeto otorgar préstamos refaccionarios a la minería. Nos referimos a la Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, en su Título XII, que fue emitida en Madrid por un procedimiento del Gobierno Español de aquel tiempo en el que, aun cuando su discusión se llevó a cabo entre mineros en el territorio nacional, estuvo involucrado incluso el mismísimo Carlos III. Era la época en que el Virrey de la Nueva España, Martín de Mayorga, le cedía el poder a Matías de Gálvez y Gallardo.

Un poco de contexto: antes de la Independencia de México, la regulación aplicable en territorio de la Nueva España 1737 como reguladoras de la materia mercantil eran las Ordenanzas de Bilbao, pero resulta que en estas ordenanzas no había referencia a regulación de los bancos, aunque si existían este tipo de negocios.¹⁵ No hay que perder de vista que al consumarse la Independencia en 1821, el derecho privado que rigió durante la Colonia era principalmente las Siete Partidas en derecho civil y las Ordenanzas de Bilbao en la rama mercantil. La emisión de esta Ley formó parte de una acción reformista de la monarquía católica sobre la economía novohispana, es decir, la casa reinante en aquél tiempo en España pretendió reformar la economía, las instituciones y la forma de cobrar impuestos en la Nueva España con el objetivo primerísimo de cobrar más dinero. Señala Ernest Sánchez Santiro, investigador del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, que los principales representantes del reformismo

¹⁵ En aquel tiempo España había decidido tener consulados y el de Bilbao era uno de los más importantes, es por ello que dicho consulado estuviera en posibilidad de dictar varias ordenanzas.

borbónico adoptaron el principio de que la base del fortalecimiento de la monarquía española debía de pasar por el impulso de la población, la producción y la circulación de mercancías.¹⁶ A estas reformas se le conocieron como el “*reformismo borbónico*”.

Explica el investigador que para lograr este objetivo buscaron llevar a cabo la fórmula siguiente: introducir nuevas medidas que liberen la actividad económica, es decir, generar nuevos medios para que los vasallos se enriquezcan para que generen más dinero y por lo tanto paguen más impuestos y mayores rentas al Estado.¹⁷ Es por ello que pusieron más atención en las actividades económicas que les generaran más recursos, como la minería de metales preciosos. Esta actividad recibía una atención preferente de la corona, era muy común que el sector recibiera a los visitantes que acudían a la Nueva España para solicitar informes y aplicar medidas que impulsaran la actividad minera.

Una de estas medidas fue promover mecanismos de financiación de la minería, ya que el sector tenía necesidad de liquidez para el pago de jornales e insumos, por lo que la monarquía promovió la conformación de un Banco de Avío que empezó a funcionar a partir de 1784. Cabe mencionar que la iniciativa no era nueva, desde muchos años antes los mineros habían solicitado que se les proporcionara una institución financiera que proporcionara créditos a los mineros en lugar de los circuitos típicos del crédito novohispano, los cuales se basaban mayoritariamente en fondos eclesiásticos o mercantiles.¹⁸ Situación que no cambió en los siguientes 200 años, considerando que ahora ya existen bancos que se encargan a dar crédito a sectores de la población que antes no tenían acceso a ningún tipo de créditos. Esto ha sido un muy buen negocio por cierto.

¹⁶ Sánchez Santiro, Ernest, Una modernización conservadora: el reformismo borbónico y su impacto sobre la economía, la fiscalidad y las instituciones, en García Ayuardo, Clara (comp.), *Las reformas borbónicas, 1750-1808*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 289.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ *Ibidem*, p. 296.

A continuación se transcribe una parte del Título Décimo Segundo, Título 16º, relativo a “*Del fondo y bancos de avíos de minas*”, de la Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, que nos da una buena idea de la manera en que se regulaba la operación de crédito en dicha institución.

“ . . .

Que para el despacho y administración de dicho banco haya un factor o muchos, hombre inteligente, y práctico en la negociación de avíos de minas, y que esté sujeto y dependiente del Tribunal de ellas, que deberán nombrarlo por elección del mayor número de votos, y podrá removerlo de la misma forma, sin necesidad de expresar la causa.

. . .

Que la masa gruesa de los caudales del banco, que se hallare en monedas o en pastas de oro y plata, se guarde en orcas de cuatro llaves, que estarán en poder de los cuatro Jefes, que actualmente asistieron al tribunal; pero los efectos y mercaderías de avíos de minas, y la parte del caudal necesaria para su actual giro y movimiento estará en poder del mismo Factor, y a su cargo y manejo.

. . .

Que el Tribunal de minas hará formar anualmente en la Factoría balance y reconocimiento de almacenes y corte de caja, asistiendo a él uno de los Jefes, en el mes de Diciembre de cada año; tomando las Cuentas del Factor, a quien también podrá pedírselas extraordinarios con la prudencia y circunspección que conviene en semejantes casos.

. . .

Que el mismo Factor pagará los réditos de los capitales recibidos por el Banco o premio; los sueldos de los empleados, y cualesquiera otras cantidades por libramientos del Tribunal, con los que deberá justificar sus cuentas. Pero para las remisiones a los aviados, con quienes hubiere cuenta corriente, sea en reales o afectos, no necesitará particulares libramientos, sino solamente de las que para este fin se les dieran, y debieren estar a su manejo.

...”

El Banco de Avío no operó por mucho tiempo, considerando que la corona española pronto enfrentó nuevos problemas a través de una serie de guerras que empezaron en Europa en la década de 1790 que los llevó a tratar de extraer recursos con desesperación de la Nueva España. Lo cual provocó la crisis político-militar que estalló en 1810, entre otros factores. Cuando se declaró la Independencia se concretó la crisis de legitimidad y de la monarquía iturbidista pasamos a la monarquía maximiliana. Se ha publicado en el Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana que un ejemplo de dicha crisis fue la creación de las monedas insurgentes, ya que llegaron a coexistir junto a la moneda oficial novohispana, pero en la confusión se multiplicaron las casas de moneda realistas e insurgentes, apareciendo los resellos de ambas partes. Personajes como Hidalgo, Morelos o López Rayón estuvieron constantemente involucrados en el tema.¹⁹

1.2 Ley por la que se establecía un Banco de Avío para fomento de la industria nacional

El 16 de octubre de 1830, seis años después de la emisión del Acta Constitutiva de la Federación que creaba la nación mexicana, se promulgaba la *“Ley por la que se establecía un Banco de Avío para fomento de la industria nacional”*, que contaba con 12 artículos en donde se establecía principalmente que la composición de su capital social debía ser de un millón de pesos, aun cuando nunca lo recibió del todo; su composición orgánica y los ramos de la industria que deberían ser beneficiados principalmente por dicho banco, que eran los tejidos de algodón y lana, así como la cría y elaboración de seda.²⁰ Nos recuerda Adolfo

¹⁹ Sotomayor Jiménez, Arturo H. y Vázquez Pando, Fernando A., *El derecho monetario de la independencia a la función del primer banco emisor (de 1810 a 1864) en México*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 21, Sección de Previa, México, 1992. pp. 459 y 460.

²⁰ Tardaron cinco años en emitir el *“Reglamento para el Régimen y Gobierno Interior de la Dirección del Banco de Avío, establecido por la Ley del 16 de octubre de 1830, para el fomento de la industria nacional”*, la fecha fue el 5 de octubre de 1835.

Arrioja Vizcaíno que el fundador, promotor y primer Presidente de la Junta Directiva, además de protector y, años después, indebido beneficiario del Banco de Avío para fomento de la industria nacional, fue el guanajuatense Lucas Alamán.²¹ De manera entendible el Banco quebraría años después. El mismísimo Antonio López de Santa-Anna estuvo involucrado en el tema, ya que emitió el 23 de septiembre de 1842 un Decreto del Gobierno para anunciar la extinción del Banco de Avío, en donde culpaba de la quiebra del Banco a los deudores de éste, al señalar que:

“ . . . el Banco, deseoso de promover de todos modos la industria del país, hizo varias concesiones a los que solicitaban habilitación para sus empresas, con el fin de que éstas se realizaran, y que no correspondiendo algunos de ellos como era debido a estas consideraciones, no han adelantado en sus empresas y han consumido inútilmente los fondos que les facilitaron por el establecimiento. . . ”

Un poco después, el 17 de enero de 1837 se funda el efímero Banco de Amortización cuyo objeto era amortizar diversas clases de monedas. Dice Alvaro De Albornoz que su existencia fue efímera debido a que nunca se pudo resolver el problema de la emisión de cobre sin control alguno.²² La penuria de los primeros gobiernos independientes los obligaba a acuñar moneda de cobre de bajas denominaciones para aprovechar el diferencial que existía entre su costo y su valor nominal. Pero como ha señalado Rogelio Guzmán Holgín, sucedió que las personas advirtieron las ventajas de este negocio y se dedicaron a falsificar moneda de cobre, lo cual resultó un gran problema, además de que en la práctica su uso fue muy inconveniente debido a que para realizar operaciones de un gran monto necesitaban utilizar un gran número de monedas de cobre.²³

²¹ Arrioja Vizcaino, Adolfo, *El Banco de Avio (1830-1842) y los orígenes de la legislación mexicana de fomento industrial*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 19, Sección de Previa, México, 1988. p.p. 477 y 478.

²² De Albornoz, Alvaro, *El Sistema Bancario y la Inflación en México. Etapa de 1960 a 1970*, Importadora y Editora Galaxia, México, 1980, p. 14.

²³ Guzmán Holgín, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, Porrúa, México, 2002, p. 18.

1.3 Falta de regulación aplicable

El tiempo pasó y la legislación colonial se siguió aplicando en México aún después de que obtuvo su independencia en 1821 debido a que no existía una legislación nacional. La legislación española, como el Código de Comercio de 1829, era frecuentemente invocada por los abogados mexicanos en las Cortes como parte de su argumentación legal.²⁴

Esto no significó que en nuestro país no se emitiera regulación bancaria, no obstante que ésta no siempre fue eficaz, aquí algunos ejemplos:

1. En 1821 se emite el “*Reglamento los Ministerios*”, en donde se establecía que a través de la regencia del imperio, la junta soberana provisional gubernativa decidía emitir este Reglamento, que contenía la designación del ministro de Hacienda, así como de sus obligaciones.²⁵
2. En 1837 se emiten las Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de amortización de moneda de cobre: se manda cesar la acuñación de ella y otras prevenciones sobre moneda que no sean de oro y plata. Además, un Decreto del Supremo Gobierno: el Reglamento para el establecimiento del Banco Nacional.
3. En 1839 se publica un Decreto que prohíbe las operaciones de crédito en las que se pacte más de 12% anual, lo cual algunas personas como Carlos

²⁴ Gómez Galvarriato, Aurora y Kouri, Emilio, *La reforma económica. Finanzas públicas, mercados y tierra*, en Pani, Erika (comp.), Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 76.

²⁵ Se emitieron varias disposiciones que regulaban la actuación del ministerio de Hacienda, así como de la Tesorería, la Casa de Moneda, etc. Las más relevantes fueron las siguientes: el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1823; el Decreto que contenía el arreglo de la Administración Pública de 1824; el documento llamada “*Sobre la Memoria del Ministerio de Hacienda*”; el Reglamento para la Sección de Hacienda de la Contaduría Mayor y Reglamento para la Sección de Crédito Público de la Contaduría Mayor, todos de 1826; la Ley por la que la Casa de Moneda de México presentará sus cuentas al Secretario de Hacienda de 1827; la Ley para el arreglo de la Tesorería General de la República de 1830 o la Ley sobre el establecimiento de la Junta Consultiva de Hacienda de 1836.

Felipe Dávalos la consideran como la primera reglamentación oficial de las operaciones de crédito en nuestro país.²⁶

4. En 1841 se emite el Decreto sobre la extinción del Banco Nacional de Amortización.
5. En 1842 se emite el Decreto que extingue el Banco de Avío.
6. En 1857 se emite el Decreto del Gobierno que permite el establecimiento de un Banco en la Ciudad de México.²⁷

No hay que perder de vista que en esta época se empezó a consolidar lo que conocemos como la Nación Mexicana, lo cual generó que, entre otras cosas, fuera difícil y lento el desarrollo de los mercados de crédito. Estamos en un período en donde el Estado empezaba un largo proceso que comenzó en 1812 con las disputas en torno a la Constitución de Cádiz que culminaría con las Leyes de Reforma y la Constitución de 1857. Y estos problemas no sólo se podían resolver sólo con talento y voluntad, la realidad es que se necesitaba mucho dinero para que esto se solucionara y no era fácil de conseguir.

Las opciones que tenía el nuevo gobierno para conseguir dinero prestado eran pocas, las principales eran el abusivo crédito internacional o el crédito a través de préstamos que le podían dar pequeñas casas mercantiles de la Ciudad de México o de varias capitales de la provincia. Que por cierto, cabe mencionar que muchas de ellas carecían de los favores de los gobernantes, lo cual provocó que quebraran al prestar dinero y esperar más tiempo de lo esperado a que les

²⁶ Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras*, Oxford University Press, México, 1992.

²⁷ El artículo 2º de este Decreto señalaba que el banco tomaría el nombre de "*Banco de México*", y su establecimiento fue un cheque en blanco a los que pretendían llevar a cabo el negocio: durante diez años no se les cobraría ningún tipo de impuestos, y todos los fondos, así como sus intereses, estarían garantizados por el Supremo Gobierno, como le llamaban entonces. El buen hombre que fomentaba estos privilegios era Ignacio Comonfort, presidente sustituto de la República en aquél tiempo.

pagaran la deuda. Ni el presidente Juárez reformó la Ley bancaria, su tiempo lo consumió en la construcción de arreglos políticos para estabilizar y darle continuidad a la autoridad nacional. Y el tiempo siguió su curso, la guerra de Reforma y la intervención extranjera fueron sucesos que además fracturarían la evolución bancaria en México. Parecía que el crédito y las operaciones bancarias en el territorio nacional no sólo estaban estancadas sino que iban en retroceso.

1.4 Los primeros bancos

Llegó el año de 1864 que enmarcaba el establecimiento del primer banco como sociedad anónima en el país, se trataba del Banco de Londres y México que creaba su primera sucursal en la Ciudad de México. Todo un acontecimiento. El titular del Ministerio de Hacienda en turno era Sebastián Lerdo de Tejada, quien por cierto fungió en el cargo hasta el 13 de mayo de 1864, ya que Maximiliano había designado como encargado del ramo primeramente al Conde de Germiny, quien era presidente de la Comisión Mexicana de Hacienda en París, y después al belga Felix Eloy, quien era jefe de su gabinete particular. Además en un estudio que publicó el Centro de Estudios Constitucionales México se ha señalado que en opinión del licenciado Francisco Borja Martínez, con la cual coincidimos plenamente, México inicia su actividad bancaria en el año 1864 dentro de un régimen de libre concurrencia de la emisión de billetes.²⁸

Años después, en 1875 en el Estado de Chihuahua se creaba el Banco de Santa Eulalia y poco tiempo después el Banco de Hidalgo. Después se funda en la ciudad de México el Banco Nacional Mexicano con capital del Banco Franco Egipcio, el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario, el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario y otros más en Chihuahua y Yucatán. El Banco Nacional Mexicano se crea durante la gestión del veracruzano Francisco de Landero y Cos a través de

²⁸ Centro de Estudios Constitucionales México - Centroamérica, *Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 26.

una concesión que otorgó el Congreso Mexicano fue catalogada como un lujo, ya que al no existir una ley relativa a los establecimientos de crédito, su otorgamiento estaba llamado a producir una buena impresión en el público.²⁹

Un punto a considerar fue la actuación del titular de la Secretaría de Hacienda Matías Romero Avendaño, quien estuvo en el cargo de 1868 a 1872, de 1877 a 1879 y finalmente de 1892 a 1893, algo inusual en aquella época. En su penúltima etapa, el Secretario daba a conocer su intención de establecer un sistema bancario que respondiera al ajuste de la deuda pública de aquella época. Las intenciones fueron buenas pero no llegaría a lograr nada, el mérito se lo llevaría José Ives Limantour en 1890.³⁰

Al respecto, nos dice el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez que la actividad bancaria en ese tiempo era un caos, ya que los bancos establecidos no estaban sujetos a reglamentación alguna por parte de la legislación mercantil vigente, y por lo tanto actuaban con absoluta libertad, hasta que el Estado intervino por primera vez con el Código de Comercio de 1884, al regularlos estableciendo la necesidad de autorización del Gobierno Federal, y vigilancia por parte de las autoridades hacendarias en su Título Décimo Tercero.³¹ Al respecto, comentamos que hemos encontrado posiciones contrarias que afirman que aun cuando la actividad bancaria no era un caos, resultó muy próspero el negocio bancario en esos años, el río estaba muy revuelto y había que salir a pescar.

1.5 Código de Comercio de 1884, Título Décimo Tercero

La regulación aplicable a la operación bancaria establecida en el Título Décimo Tercero del Código de Comercio de 1884, relativo a los “*Bancos*”, expedido bajo la presidencia de Manuel González, tendiendo como Secretario de

²⁹ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *Los Secretarios de Hacienda en México*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1999, T. II, p. 41.

³⁰ *Ibidem.* p. 21 – 24.

³¹ De la Fuente Rodríguez, Jesús, *op. cit.*, Nota 1, pp. 28-29.

Justicia e Instrucción Pública a Joaquín Baranda, motivo por el cual a este Código también se le conoce como el “*Código Baranda*”, estaba enfocada principalmente al procedimiento de emisión y circulación de billetes. Es decir, en esta regulación se reconocía la existencia de otro tipo de bancos además de los de emisión, como eran los de circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería, e incluso bancos con “*cualquier otro objeto de comercio*”, pero le dedicaron a la actividad de emisión y circulación de billetes mencionada, casi la mitad de los 41 artículos de este Título. Es por ello que esta regulación no fue muy afortunada. Pero es interesante observar un punto en particular, que era que en el artículo 954 del mencionado Código se establecía que los bancos podían operar en la República siempre y cuando fueran autorizados para ello por la Secretaría de Hacienda y además tuvieran el visto bueno del Ejecutivo Federal.

Un dato que no debemos dejar de lado es que el Banco Nacional de México se creó el 24 de mayo de 1884 por concesión del Gobierno de la República y llegó a ser el más poderoso en el país, ya que con su gran solvencia económica y amplias relaciones le permitió influir en las decisiones que se tomaron en las posteriores regulaciones que se llevaron a cabo para determinar la actividad bancaria en el país. Un ejemplo de ello fue que este banco le cobraba al Gobierno una comisión del 2% del total del dinero que tuviera invertido por concepto de gastos y riesgos de las operaciones efectuadas.³²

2. PORFIRIO DÍAZ

Presidente de facto del 21 de noviembre al 6 de diciembre de 1876 y del 17 de febrero al 5 de mayo de 1877, fecha en que inició su primer periodo constitucional, el que finalizó el 30 de noviembre de 1880; volvió a ocupar la presidencia desde el 1 de diciembre de 1884 hasta el 25 de mayo de 1911. Nombró al oaxaqueño Manuel Dublán y Fernández Varela como Secretario de Hacienda del 1º de

³² Esta comisión bajó del 2% al 1.75% en 1896 por las negociaciones que se llevaron a cabo para la emisión de la Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

diciembre de 1884 al 31 de mayo de 1891, periodo en que fue emitido el Código de Comercio de 1889. Se ha escrito mucho acerca de la presidencia de Porfirio Díaz, en este punto sólo pretendemos resaltar la emisión de la regulación bancaria durante su mandato.

2.1 Código de Comercio de 1889

Es difícil de creer, pero este Código fue todavía más parco que la regulación anterior en el desarrollo de la regulación relativa a los bancos. Le dedicaron el Título Décimo Cuarto cuyo contenido fue sólo de un artículo, el cual establecía lo siguiente:

“Artículo 640. Las instituciones de crédito se regirán por una ley especial, y mientras ésta se expide, ninguna de dichas instituciones podrá establecerse en la República sin previa autorización de la Secretaría de Hacienda y sin el contrato respectivo aprobado, en cada caso, por el Congreso de la Unión.”

Esta decisión provoca que en 1892 el Gobierno de la República decida suspender toda autorización para la creación de nuevos bancos. Señala el Lic. Francisco Borja Martínez en su libro *“El nuevo sistema financiero mexicano”*, que *“no fue sino hasta la última década del siglo XIX y la primera del siglo XX cuando se crean los primeros sistemas financieros en México, mediante un proceso legislativo que estableció ordenamientos de carácter general para normar de manera uniforme a las instituciones de crédito y otros intermediarios financieros ya regulados anteriormente en los mencionados Códigos de Comercio de 1884 y 1889”*.³³

2.2 El proceso para emitir la primera ley bancaria

El 20 de abril de 1896 José Ives Limantour, el entonces ministro de Hacienda de Porfirio Díaz y uno de sus dos mejores amigos, el otro fue Matías Romero,

³³ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, Nota 2, p. 42.

envía a los Secretarios de la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley a través de un Decreto que facultaba al Ejecutivo Federal para expedir una Ley de Instituciones de Crédito, en donde señalaba la necesidad de emitir dicha regulación considerando la problemática que tenían debido a que las instituciones de crédito de aquella época se regían exclusivamente por las estipulaciones de su concesión, lo cual originaba dudas y controversias frecuentes e imposibilitaba la vigilancia eficaz del Poder Público sobre dichos establecimientos.

La Cámara responde y autoriza al Ejecutivo Federal la emisión de una Ley de Instituciones de Crédito. De esta manera el 3 de junio de 1896 Porfirio Díaz da a conocer a través de un Decreto que el Congreso de la Unión le autorizaba la expedición de una ley general por la que habría de regirse la concesión, el establecimiento y las operaciones de los Bancos de Emisión en los Estados de la República y en los territorios federales.

En la exposición de motivos de este Decreto se señalaba que desde mediados de 1892 el Ejecutivo no había vuelto a otorgar concesión alguna para el establecimiento de bancos de emisión fuera del Distrito Federal, debido a las circunstancias delicadas que guardaban en aquella época la agricultura, el comercio y la industria del país, y por los inconvenientes que traía consigo la falta legislación bancaria, ya que dicha falta contribuyó a que cada una de las instituciones de crédito buscaran regirse exclusivamente por las estipulaciones de su concesión, lo cual originaba, naturalmente, dudas y controversias frecuentes sobre el cómo llevar a cabo las operaciones bancarias. Además de que el Poder Público no tenía legitimación en Ley para ejercer una vigilancia eficaz sobre dichos establecimientos.

Por su parte, el Banco Nacional de México había expresado públicamente que los permisos otorgados por el Gobierno Federal para que se establecieran bancos de emisión en los Estados, no cumplían con los preceptos del Código de Comercio que regía en aquella fecha. Es decir, era un caos total.

La emisión de este Decreto fue un motivo de gran alegría para los amigos del presidente, empezando porque los protegía al *“autorizar al Ejecutivo Federal a celebrar arreglos con el Banco Nacional de México, en virtud de los cuales y mediante alguna compensación que se juzgue equitativa, cese todo motivo de incompatibilidad entre la concesión del Banco y la expedición de la ley general...”*, o bien, para *“celebrar convenios con los bancos ya existentes en virtud de concesiones especiales; en la inteligencia de que los bancos de los Estados para gozar de los beneficios de la ley general, habría(n) de renunciar a las concesiones que les han dado origen..”*

Además en este Decreto se establecía que la ley general que expidiera el Ejecutivo por la que habrían de regirse la concesión, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión en los Estados de la República y en los Territorios Federales, debería considerar los puntos siguientes:

1. Ninguna concesión se otorgaría sino se depositaban bonos de la Deuda Pública nacional, cuyo valor nominal, a la par, fuera cuando menos igual al 20% de la suma que el Banco tendría en caja para comenzar sus operaciones.
2. El mínimo de capital suscrito debía ser de quinientos mil pesos, de los que cuando menos, la mitad se decía exhibir en numerario antes de que el Banco iniciara sus operaciones.
3. La existencia en caja nunca debería bajar en cada Banco de la mitad del monto de sus billetes en circulación, unido el importe de los depósitos reembolsables a la vista, o con un aviso previo de tres días por lo menos.
4. Ningún banco podría ser autorizado a emitir billetes por una cantidad mayor del triple de su capital exhibido.

5. Los billetes serían de curso voluntario y no tendrían un valor de menos de cinco pesos.

Además para fomentar el establecimiento de este tipo de instituciones de crédito por todos los territorios de la República, se estableció que las exenciones o disminuciones de impuestos sólo se otorgarían al primer Banco que se estableciera en cualquiera de los Estados de la República o de los Territorios Federales, y que los demás bancos debían de pagar todos los impuestos establecidos por las leyes generales y además, uno especial a la Federación de dos por ciento al año sobre el importe de su capital exhibido. Si en un territorio determinado ya había varios bancos constituidos, se considerarían como primeros bancos a los que se sujetaran primeramente a las prescripciones de la ley general por emitir.

También que los bancos que se establecieran en un Estado no podían tener fuera de ese territorio sucursales para efectuar el cambio de sus billetes, a menos que contara con un permiso especial que otorgara discrecionalmente el Ejecutivo, limitando su noble decisión a que se comprobara que hubiera una estrecha liga de intereses comerciales entre varios Estados, pero nunca para que dichas sucursales se establecieran en la Ciudad de México, D.F.

Faltaba poco para que el Presidente Díaz dejara el poder, y el tiempo apremiaba. En ese momento siete bancos eran los que operaban en los estados de la República, y no había dos que tuvieran concesiones idénticas, sino que todas se diferenciaban en varios puntos. Así, por ejemplo, *"una concesión terminaba en 1904, y las otras en una fecha más lejana, concluyendo las últimas hasta 1939; la emisión se regulaba, para unos bancos, por el monto del capital social, y para otros, por el triple de dicho capital, etc."*

2.3 Ley General de Instituciones de Crédito de 1897

Ante este aparente desorden, el 19 de marzo de 1897 se emitió la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897, pretendiendo emitir una regulación que representara una solución a los problemas creados por los derechos adquiridos por concesiones heterogéneas y establecer un sistema liberal, uniforme y adecuado a las necesidades del México de aquél tiempo, la cual en su exposición de motivos señalaba los siguientes puntos que consideramos importante resaltar:

1. Reconoce que llevaron a cabo “*anomalías*” al haberse emitido disposiciones de carácter general que conservaron el carácter de arreglo celebrado entre dos partes, aun cuando se trataba de regulaciones generales sancionadas por el Congreso;
2. Señala la inconveniencia de haberse expedido varias concesiones para el establecimiento de bancos de emisión en diversos puntos de la República;
3. Establece la necesidad de emitir regulación en materia de operaciones bancarias considerando la supresión en el “nuevo” Código de Comercio de 1889 de los preceptos que en materia de bancos contenía el anterior, y
4. Indica que examinaron la conveniencia de concretar en un sólo establecimiento la emisión de billetes, o si por el contrario, debía favorecerse la multiplicación de instituciones que tuvieran ese derecho.

Decidieron finalmente seguir con el sistema de los favores múltiples, ya que señalaron que crear un sistema de monopolios, al permitir que un Banco fuera el encargado de la emisión de billetes era peligroso, lastimaría intereses ya creados e iría en contra de la opinión pública, independientemente de la dificultad que representaba llevar a cabo una necesaria reforma constitucional que permitiera tal situación. Y para quedar libre de toda sospecha indeseable, emitieron una frase que lapido toda intensión contraria: “*el monopolio no se concibe sin una estrecha*

liga entre la institución que lo explota y el Gobierno que lo otorga. . .” Afirmación que no falta a la verdad y deja contentos a todos, ya que la estrecha liga a la que hace referencia siempre puede llegar a ser de una amplitud considerable, dependiendo de qué tanta voluntad tengan las partes involucradas. Al respecto ha señalado el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez que esta primera ley bancaria tenía como objetivo principal poner fin a la anarquía reinante en materia de billetes para bancos, ya que regulaba en toda la República, la autorización, el establecimiento y las operaciones de los bancos de emisión, hipotecarios y refaccionarios.³⁴

Es importante resaltar la visión que tenía el Gobierno de aquella época y parte de la sociedad misma sobre la actividad bancaria, ya que difiere de la que nosotros tenemos en la actualidad. En aquel tiempo gran parte de la República Mexicana estaba incomunicada, ya fuere porque no existían caminos construidos o porque no había medios de comunicación, además de que no se tenían muchos habitantes, lo cual provocaba que se desarrollaran las localidades pequeñas o en regiones a lo mucho. La concepción que tenemos de las sucursales bancarias que existen por todo el país era impensable. Por eso se privilegió la existencia de bancos locales, manejados por personas que tuvieran sus intereses en la misma localidad, que conocieran a las personas a las cuales les fueran a dar crédito o llevar a cabo algún negocio.

Este tipo de bancos locales, señalaba puntualmente el Gobierno de la República, se complementarían con la operación de los grandes bancos establecidos en el Distrito Federal que gozaban de gran capital, relaciones y que tenían ramificaciones operativas en distintos puntos del país. Como buen padre de familia el Gran Gobierno intuía que estos grandes bancos llegarían a ser por su situación bancos de redescuento, y por lo mismo, como ha señalado Victor Manuel Giorgana *“verdaderos protectores de los bancos locales, con lo que no pueden ni*

³⁴ De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Ahorro y Crédito Popular. Grupos Financieros*, 4ª ed., Porrúa, México, 2002, Tomo I, p. 32.

deben entrar en conflicto".³⁵ Por redescuento se entiende que es un nuevo descuento que se superpone a otro anterior y en el que quien antes fue cesionario, entiéndase endosatario, (banco privado) se convierte ahora en el cedente, entiéndase endosante del crédito al banco emisor. Lo que paso fue que la realidad se impuso a los buenos deseos y el negocio del dinero no recordó las tareas protectoras encomendadas.

Esta ley no definió a las instituciones de crédito en general, ni designó cuales eran las que debían sujetarse al requisito previo de la concesión, ya que se concretó a declarar que sólo se considerarían como instituciones de crédito a:

1. Los bancos de emisión,
2. Los bancos hipotecarios, y
3. Los bancos refaccionarios.³⁶

Su exposición de motivos explicaba el porqué de esto: en primer lugar, porque el enumerar las diversas especies de los bancos, cuyo propósito fundamental consistía en *"buscar el más útil empleo para capitales propios y ajenos, valiéndose del uso del crédito y practicando operaciones basadas en la emisión de títulos"*, hubiera sido una tarea con un carácter más bien didáctica que de legislación; además de que los preceptos reglamentarios para muchas categorías de bancos hubieren permanecido por muchos años como letra muerta, ya que no se requería que el legislador se ocupara en fijar reglas para operaciones de crédito que sólo

³⁵ Giorgana Frutos, Victor Manuel, *Curso de Derecho Bancario y Financiero*, Porrúa, México, 1984.

³⁶ Los bancos de emisión eran los que podían emitir billetes de valores determinados, los cuáles debían ser reembolsables a la par, a la vista y al portador; los bancos hipotecarios eran aquellos que hacían préstamos con garantía de fincas rústicas o urbanas, y los bancos refaccionarios eran los establecimientos destinados a *"facilitar"* las operaciones mineras, agrícolas e industriales, por medio de préstamos privilegiados sin hipoteca.

se practicaran en muy insignificante escala, o acaso solamente en uno que otro lugar en el extranjero.

La misma Ley permitía que se practicaran operaciones de crédito en otros establecimientos mercantiles que fueran reguladas por una legislación especial o pudieren operar a través de una concesión particular. En este caso sólo se regulaban a las instituciones de crédito, que tenían en común tener el carácter de intermediarias del crédito y por la naturaleza de los títulos especiales que podían poner en circulación, como el caso de los bonos de los bancos hipotecarios, que al invertir en ellos podías ganar dinero por el interés que generaba.

Además se estableció que las concesiones para el establecimientos de instituciones de crédito podrían otorgarse a favor de individuos particulares o sociedades anónimas, pero sólo estas últimas podían operar los bancos, y que en todo caso, cuando los concesionarios fueren estos individuos, nunca fueren menos de tres los dueños de la concesión y sólo por el tiempo indispensable que les permita organizar la sociedad anónima a la cual se traspasaría dicha concesión.

Hay datos interesantes relacionados con esta regulación:

1. Una de ellas es la que tenía que ver con el plazo de las concesiones, ya que no hay que olvidar que antes de esta Ley se otorgaban concesiones por plazos cortos de 10 años que se podían prorrogar dependiendo de cada caso, y esto era un tema importante, ya que un inversionista no metería su dinero en un banco que tuviera poco tiempo de vida por delante o que no tuviera posibilidad de prorrogar el plazo de su operación. Pues bien, en esta ocasión se reguló en el artículo 12 que la duración de las concesiones en ningún caso debía exceder de 30 años para los bancos de emisión y de 50 años para los hipotecarios y refaccionarios.

Pero la innovación del caso consistía en que el plazo de las concesiones se debía de contar no desde la fecha en que ésta se otorgara, sino desde la fecha de emisión de la Ley, ya que pensaban que esta era una facilidad que les serviría a los futuros gobiernos para llevar a cabo todas las modificaciones que consideraran pertinentes a la legislación bancaria sin tener que preocuparse por las estipulaciones que contengan las concesiones existentes.

2. Los bancos señalados no podían tener sucursales en otro lugar de la República distinto de donde tuviere su domicilio, a menos que obtuvieran una concesión para tal propósito.
3. Las infracciones a esta Ley podían derivar en acciones de responsabilidad civil o penal para las personas del consejo de administración que las hubieren autorizado, y al gerente o director que las cometiera, a menos que haya actuado por orden expresa del consejo de administración.
4. La vigilancia de todas las instituciones de crédito le correspondía a la Secretaría de Hacienda, y ésta debía ejercer dicha atribución a través de interventores que debía nombrar exclusivamente para cada banco, o a algunos especiales pero sólo para casos determinados.
5. Por sólo veinticinco años, los bancos no debían de pagar impuestos por casi nada, es decir, ni por la adquisición de sus acciones, los dividendos que repartieren o por los diversos títulos de crédito que emitieran. Bueno, tampoco todo era tan bueno, la ley les exigía pagar la contribución predial que pudieran causar los edificios en que establecieran sus oficinas o algunos de los señalados en la Renta Federal del Timbre.

No hay que perder de vista que esta regulación carecía de disposiciones relativas a los bancos de depósito y a los establecimientos y casas bancarias que

no cupieran dentro de los rígidos cuadros regulados en esta Ley. Este inconveniente generó que con el tiempo que se crearan una multitud de bancos privados, algunos con la forma de sucursales de bancos extranjeros, o como anexos a otros negocios mercantiles, que trabajaron en los ramos de depósito o descuento, sin que estuvieran sujetos a la legislación especial ni a una vigilancia estricta por parte del Estado.

Así, bajo estas premisas quisiera finalmente puntualizar el razonamiento que se tenía en nuestro país a finales del siglo XVII sobre la actividad del servicio de banca y crédito, ya que se mencionaban en la exposición de motivos señalada que *“la misión especial de los bancos consiste en servir de intermediarios entre las personas o negociaciones que tienen capitales disponibles, y las que necesitan fondos para aplicarlos a la producción...”*

Es importante resaltar que esta regulación dejaba en absoluta libertad las operaciones de depósito y aquellas que consistían en emitir títulos pagaderos en abonos, además de a los destinados para su colocación en el público. Este tipo de operaciones serían reguladas de manera particular hasta la emisión de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924.

2.4 Ley sobre Almacenes Generales de Depósito de 1900

Posteriormente, el 16 de febrero de 1900 el presidente Díaz publica en el Diario Oficial de la Federación la *“Ley sobre Almacenes Generales de Depósito”*, la cual en su artículo 1º establecía que estos Almacenes Generales de Depósito eran los establecimientos que tenían como principal objeto el depósito, conservación y custodia de mercancías y efectos de procedencia nacional o extranjera, y que estén autorizados para expedir documentos de crédito transferibles por endoso y destinados a acreditar, ya sea el depósito de mercancía, o bien, el préstamo hecho con garantía de la misma.

Dichos Almacenes Generales de Depósito eran considerados como instituciones de crédito en términos de esta Ley, y por lo tanto se les aplicarían las disposiciones contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, en lo relativo a su creación, a las franquicias de que disfrutaran y a las demás prevenciones comunes a todas las instituciones de crédito.

En términos de esta regulación, estos Almacenes Generales se dividían en dos clases:

1. Los que recibían mercancías nacionales y extranjeras nacionalizadas mediante el pago de todos los derechos fiscales, y
2. Los que además de hallarse autorizados para recibir las mercancías señaladas en la fracción anterior, lo estuvieren también para admitir las extranjeras por las que no hubieren satisfecho los derechos de importación y adicionales, o los derechos de puerto, cuando éstos gravaran directamente la mercancía en cuestión.

El 23 de mayo de 1903 el presidente publica en el mencionado Diario Oficial el *“Decreto sobre el uso de la palabra Banco”*, en donde se establece que sólo las sociedades anónimas legalmente constituidas para la explotación de instituciones de crédito, por virtud de concesiones otorgadas por el Gobierno, podrían usar la palabra *“Banco”* o sus traducciones a cualquier idioma extranjero, en su denominación o de sus establecimientos. El maestro Miguel Acosta Romero ha reflexionado que esta distinción que parece insignificante y vaga se hizo para que el público pudiera distinguir a los bancos que tuvieran una concesión de aquellos que no la tuvieran, ya que dicho decreto permitía que los bancos que no tuvieran una concesión en términos de la nueva regulación y que ya hubieren estado operando previamente, lo hicieran con el nombre de *“Bancos”* con la condición de

que le agregaran las palabras “*sin concesión*” a todas sus denominaciones.³⁷ Este tipo de publicaciones eran necesarias y lo siguieron siendo en los siguientes años, los gobernantes de México en los años por venir publicaron Decretos similares considerando que los fraudulentos que se aprovechaban de la gente con pocos conocimientos del negocio bancario no dejaban de existir.

Aquí cabe señalar la aclaración del maestro Miguel Acosta Romero sobre el origen etimológico de la palabra “*banco*”, ya que decía que semánticamente banco deriva de “*abacus*”, que eran los muebles que utilizaban un grupo de persona llamados los “*argentarii*” (*tabernae argentariae*, como se aprecia en Ulpiano, para los más entendidos) en Roma para realizar su actividad. Y en otro sentido, el Dr. Carlos Soriano Cienfuegos ha señalado que la palabra “banco” proviene del germánico “bank”, ya incorporado al latín vulgar occidental, pero que el significado a un establecimiento de crédito es muy posterior, pues fue tomado en el siglo XVI del idioma italiano, y que es precisamente en esa lengua donde la acepción surge a mediados del siglo XIV.³⁸ En síntesis, señala el Dr. Soriano que es justificable considerar que el actual término “banco” corresponde del latino “*mensa*”.

2.5 Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito

Posteriormente, en 1908 el presidente Porfirio Díaz emitió un último Decreto que reformaba la Ley de Instituciones de Crédito considerando una crisis derivada de un “*malestar económico*” que sacudía a muchos países en el mundo en aquel momento en los mercados de los Estados Unidos del Norte en octubre de 1907, lo cual puso en evidencia vacíos y deficiencias legislativas en el sistema bancario mexicano.

³⁷ Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1983, p. 83.

³⁸ Soriano Cienfuegos, Carlos, op. cit, Nota 2, p. 43.

En la exposición de motivos del Decreto citado reconocían el éxito que había tenido la regulación emitida once años atrás, es decir, en 1897, la cual permitió que el sistema bancario mexicano operara con mucha regularidad, permitiendo entre otras cosas la expansión de las sucursales bancarias por todo el país, lo cual no era un triunfo menor en aquel tiempo, y la expansión del negocio bancario que era considerablemente redituable. Además se destacaba la desproporción que existía entre el número de bancos de emisión y el de las demás instituciones de crédito creadas con base la regulación de 1987, es decir el de los bancos refaccionarios y los hipotecarios.

Como ahora, en ese entonces se consideraba al negocio bancario como un negocio de confianza, es por ello que era predecible suponer que los inversionistas de aquella época prefirieran invertir en documentos de crédito pagaderos a la vista y al portador, como era el caso de los billetes de banco, que en otros títulos de crédito que significaban inversiones a largo plazo, como los bonos hipotecarios o los certificados de los almacenes generales de depósito. Especialmente eran inexistentes los establecimientos que estaban encargados de dar crédito a largo plazo a la agricultura, a la industria y al comercio. Por lo que también buscaron que los bancos constituyeran depósitos sin interés y que evitarán otorgar préstamos mediante intereses elevados, especialmente con los que tuvieran que ver con los depósitos a la vista.

Considerando lo anterior, en la regulación señalada se estableció una lógica muy simple tratándose especialmente del funcionamiento de los bancos de emisión, que era el procurar que el mecanismo de estas instituciones fuera tal que el reembolso del billete del banco fuera perfectamente garantizado en cualquier momento, y que pudieran los bancos, en las épocas difíciles, desarrollar sus operaciones en vez de verse obligados a restringirlas. Es por ello que se establecieron normas que fomentaban a los bancos de emisión a desempeñar las funciones que les correspondieran en cuanto a su objeto, es decir, a la circulación de billetes, a los depósitos y, en general, a todas las obligaciones exigibles del

establecimiento que estuvieran representadas por valores de fácil realización en el mercado y, sobre todo, de pago seguro a la época del vencimiento.

Es por ello que se determinó, entre otras cosas, que los bancos de emisión no pudieran aceptar letras o libranzas en descubierto ni abrir créditos que no fueran revocables a su voluntad. Tampoco podían tomar en firme emisiones de acciones o de bonos por cantidades que excedieran del diez por ciento de la suma que en conjunto importaran el capital y los fondos de reserva, excluyendo, por razones obvias, a los títulos de la Deuda Federal y los que *“garantizaran la Nación”*. También se les prohibía trabajar por su cuenta el negocio minero, oficinas metalúrgicas, establecimientos mercantiles, industriales o agrícolas, o negocios de seguros. Para ello se les imponía lo que llamaban los *“límites a la jurisdicción financiera”*, para que operaran sólo en el territorio que les fuera permitido, que generalmente era el Estado en donde residían sus negocios.

Las medidas establecidas para los bancos refaccionarios fueron muy parecidas de las señaladas para los bancos de emisión, pero un poco menos restrictivas. Por ejemplo, no se consideró conveniente que estos bancos no pudieran tener el derecho de tomar en firme emisiones de acciones o de bonos, considerando que estas instituciones se parecían a las sociedades financieras, y porque *“todavía no hay en el país otras instituciones que puedan encargarse mejor que dichos bancos, de las emisiones de bonos o acciones”*.

En cuanto a los depósitos de los bancos refaccionarios, se estableció que éstos fueran obligados a tener siempre el cuarenta por ciento del importe de dichos depósitos a la vista y en numerario, y si acaso, invertidos a un plazo no mayor de tres días. Se permitía sustituir el numerario hasta la mitad de dicho cuarenta por ciento con *“valores inmediatamente realizables”*. El sesenta por ciento restantes se garantizaría con documentos descontables de plazo no mayor de seis meses. También en la Ley se establecía que los bancos de emisión

podrían en todo momento convertirse en refaccionarios, siempre que obtuvieran autorización de la Secretaría de Hacienda para tal efecto.

Algo importante, fue que por primera vez se establecía en Ley lo que debía entenderse por títulos u obligaciones inmediatamente realizables o negociables, o por títulos de primer orden. Estos títulos u obligaciones eran los siguientes:

1. Los bonos o títulos del Gobierno Mexicano y los que en su capital o réditos garantice el mismo Gobierno.
2. Los bonos de naciones o sociedades extranjeras, que se capitalicen al cuatro por ciento o a tipo menor en las bolsas oficiales donde estén cotizados.
3. Los bonos de los Estados o Municipios de la Federación que se capitalicen al seis por ciento o a un tipo menor.
4. Los billetes de banco, los bonos hipotecarios, los bonos de caja y los bonos de prenda, siempre que todos los mencionados valores sean emitidos por instituciones de concesión federal.
5. Las acciones u obligaciones emitidas por las sociedades nacionales siempre que estos títulos estén cotizados en alguno de los mercados del país o del extranjero, y que sobre las primeras se hayan repartido dividendos, y sobre las segundas se hayan abonado réditos con toda regularidad, a lo menos en ambos casos, durante los cinco años anteriores a su adquisición por el banco.

Eduardo Turrent ha señalado que hasta poco antes de que estallara la Revolución en 1910, la estructura bancaria de México se encontraba integrada de la siguiente manera: “había 24 bancos de emisión, entre los cuales se contaban el

Banco Nacional de México y el Banco de Londres, que eran los únicos bancos cuyos billetes podían circular en todo el territorio nacional, ya que los billetes del resto de dichos bancos de emisión sólo podían circular en la entidad federativa a la que estuvieran cada uno de ellos adscrito”. Además de que eran los únicos bancos autorizados para emitir billetes a la vista y al portador en el Distrito Federal, ya que el Banco Internacional e Hipotecario, tercer gran banco establecido en esta ciudad, no lo tenía.

3. FRANCISCO I. MADERO

Fue presidente constitucional del 6 de noviembre de 1911 al 19 de febrero de 1913. Murió fusilado en la Ciudad de México el 22 de febrero de 1913 pocos días después de haber renunciado a la presidencia. Es decir, tuvo poco tiempo. Es por ello que durante su mandato emitió sólo dos Decretos que modificaron la Ley de Instituciones de Crédito de 1897, no le dio tiempo de más en sus 15 meses de su presidencia.

3.1 Los dos Decretos

El primero de ellos fue el 29 de mayo de 1912, en donde con el objeto de apoyar el riego y fraccionamiento de terrenos y preparar la organización agrícola, modificó la Ley para que los bancos de emisión y refaccionarios quedaran autorizados para aceptar garantías hipotecarias en combinación con la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura, S.A. La emisión de este Decreto se daba dos meses después de que en Chihuahua estallara la rebelión de Pascual Orozco para derrocar al gobierno de Madero.

El segundo fue el 19 de noviembre de 1912, en donde el presidente Madero emitió un Decreto para modificar la Ley bancaria buscando que ningún particular ni sociedad que no estuviere autorizada para ello pudiera emitir vales, pagarés, ni documento alguno que tuviera un promesa de pago en efectivo al portador o a la

vista. El motivo era porque algunas casas comerciales en el Distrito Federal imitaban en sus anuncios los billetes del Banco Nacional de México. Este hecho no caía bajo la sanción del artículo 683 del entonces Código Penal por no tratarse de una falsificación, sino más bien, de una imitación, muy bien hecha, pero sin intención dolosa. Un punto a destacar en este caso era la sanción que era de destacar: los documentos que se emitieran contraviniendo esta disposición no producirían acción civil, ni serían exigibles ante los tribunales.

Esto fue todo, lo cual no significa que no hubiera mejoras en el ámbito económico, ya que como ha señalado Enrique Krause, fue una época en donde se abrieron escuelas industriales y rudimentarias, comedores escolares y museos como el de Apatzingán. Además se dieron nuevas concesiones ferrocarrileras en el sureste, se creó la inspección de caminos, carreteras y puentes y se iniciaron los trabajos de las carreteras México-Puebla, México-Toluca e Iguala-Chilpancingo.³⁹ Durante el gobierno de Francisco I. Madero fungió como Secretario de Hacienda su tío, Ernesto Madero Farías, quien en opinión de Luis Cabrera en 1914, fue un error que no se debió de cometer, ya que aun cuando eran leales al presidente Madero, su ideología y forma de actuar eran contrarias al ejercicio de los principios revolucionarios.⁴⁰

La decena Trágica fue consumada y con ella terminaba el impulso del gobierno del presidente Madero, ya que éste había renunciado a la presidencia de México días antes de su muerte. Y es aquí en donde empezaría un periodo en donde se modificaría la legislación bancaria dependiendo del gobernante en turno del día en que se publicara la correspondiente modificación en el Diario Oficial. Es importante tener en cuenta que la Revolución mexicana no significó un rompimiento radical con el modelo de crecimiento económico del porfiriato, al menos no en un principio. Las ideas generales sobre cómo hacer crecer una

³⁹ Krause, Enrique, *Biografía del Poder. Caudillos de la Revolución mexicana (1910-1940)*, Tusquets Editores, S.A., 1ª ed., México, p. 64.

⁴⁰ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 90.

economía no cambiaron, la diferencia fundamental radica en las ideas sobre cómo se distribuyeron los frutos de ese crecimiento. Esto no era una cuestión abstracta, nos recuerda Sergio Silva Castañeda que campesinos y obreros se estaban rebelando por todo el país, pero no sólo los grupos populares habrían de pedir protección, parte de la élite económica habría también de exigirle al Estado protección contra las actividades de los bancos privados o la competencia de capitales extranjeros operando en el país.⁴¹

4. VICTORIANO HUERTA Y VENUSTIANO CARRANZA

No se menciona la gestión presidencial de Pedro Lascuráin debido a que no alcanzó a hacer reformas a la legislación bancaria en los cuarenta y cinco minutos que fue titular del Poder Ejecutivo de México el 19 de febrero de 1913. Era Secretario de Relaciones Exteriores cuando el presidente Madero y el vicepresidente Pino Suárez fueron hechos prisioneros, obtuvo sus renunciaciones, las presentó ante la cámara y fueron aceptadas por los diputados. Lo que siguió fue que le tomaron la protesta como nuevo titular del Poder Ejecutivo, cargo que detentó durante cuarenta y cinco minutos, durante los cuales nombró secretario de Gobernación a Victoriano Huerta y presentó su renuncia. De ese modo, cubriendo las formas legales, hacía llegar a Huerta a la presidencia.

En febrero de 1913 se levantaba el gobierno ilegal de Victoriano Huerta, fue presidente interino del 19 de febrero de 1913 al 15 de julio de 1914 y como es de suponer su llegada al poder no fue bien vista por muchos mexicanos usuarios del sistema bancario, el oro y la plata depositadas en las cajas de las instituciones de crédito en el país empezó a desaparecer, ya fuera para ocultarlas o sacarlas del país. Lo cual provocó desequilibrios e inestabilidad económica en el insipiente sistema de pagos nacional.

⁴¹ Silva Castañeda, Sergio, "El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero", en Marván Laborde, Ignacio (comp.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p.p. 66-67.

4.1 La guerra de los Decretos

En diciembre de 1913 y enero de 1914 Victoriano Huerta emitió varios Decretos que modificarían la Ley de Instituciones de Crédito para cumplir propósitos de interés de su gobierno. El primero con el objeto de que los bancos no estuvieran obligados a pagar los documentos que expidieran a su cargo, es decir, a no cambiar sus billetes, a los cuales les concedió poder liberatorio ilimitado, transformándoseles así en papel moneda. Con buen ánimo festivo disfrazo esta disposición como un período de “*días feriados*” que duraron varios meses⁴², lo cual provocó que industriales, comerciantes y el público en general se quedaran sin el dinero proveniente de sus inversiones durante las fiestas de 1913. Esto tuvo como consecuencia inmediata que no pudieran cumplir con la obligación de mantener en caja las reservas exigidas por la Ley. Por ello, después este señor tuvo a bien emitir un Decreto que reformaba la Ley de Instituciones de Crédito del 7 de enero de 1914, publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día, para señalar que la Secretaría de Hacienda podría autorizar a los bancos de emisión que emitieran más billetes si así lo solicitaban, esto debido a la escasa circulación de dicha moneda en el país.⁴³

En respuesta a los Decretos señalados, el 4 de enero de 1914 en la ciudad de Hermosillo el presidente de facto Venustiano Carranza emitía un Decreto que se publicaba en “*El Constitucionalista*” Diario Oficial en donde modificaba la Ley bancaria considerando que el interés público no estaba suficientemente garantizado respecto a la circulación de billetes de los bancos de emisión que admitían como existencia en efectivo certificados de depósito de otras instituciones de crédito o cambio, por lo cual estableció la obligación de que “*el fondo regulador de la circulación fiduciaria de los bancos de emisión*” debía de existir en caja en dinero en efectivo o en barras de oro o de plata, por lo que

⁴² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1830 – 1932, México, 1980, Tomo I, p. 61

⁴³ *Ibidem*, p. 113

quedaba prohibido admitir como existencia en numerario los billetes de otros bancos o cualquier título de crédito.

Tras el asesinato del presidente Madero en 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas contra Victoriano Huerta, abanderando el Plan de Guadalupe. Proclamado Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, gobernó de facto los siguientes cuatro años, es decir del 26 de marzo de 1913 al 30 de abril de 1917. Luego de la derrota del Huertismo, enfrentó a los ejércitos de la Convención Revolucionaria encabezados por Villa y Zapata. Con el dominio casi total del país, a fines de 1916 convocó el congreso que promulgó la Constitución vigente hasta nuestros días. Tras celebrarse elecciones bajo la nueva Carta Magna, se convirtió en presidente constitucional.

Pero desde Hermosillo en 1913 Carranza había anunciado la futura creación de un banco único de emisión, además de anunciar la posibilidad de desaparecer toda institución bancaria que no fuera controlada por el gobierno. Carranza se encontraba inmerso en una devaluación monetaria motivado por su deseo de financiar la revolución constitucionalista como lo habían hecho la Revolución francesa y la guerra de Secesión: emitiendo papel. Más de doscientos cincuenta millones de pesos – entre ellos los llamados bilimbiques – se habían emitido entre julio de 1913 y junio de 1916. Se vivía un verdadero caos circulatorio, al grado que era difícil decidir sobre la veracidad o falsedad de las emisiones. Entre junio y diciembre, la paridad frente al dólar se desplomaba de 9.70 a 0.46⁴⁴

Pero para no quedarse atrás en la feria de las publicaciones, Victoriano Huerta respondía con un Decreto que publicaba el 7 de enero de 1914, para establecer en la ley bancaria que la emisión de billetes no podrá exceder del triple del capital social efectivamente pagado, ni tampoco podrá, unida al importe de los depósitos reembolsables a la vista o a un plazo no mayor de tres días, exceder del doble de

⁴⁴ Krause, Enrique, *op. cit.*, Nota 20, p. 225.

la existencia en caja del dinero en efectivo. Lo anterior, teniendo en cuenta las medidas que se tomaron por una escasez de billetes, lo cual en su opinión era una de las causas de la crisis económica. En este sentido, sólo se autorizaba la circulación de billetes por valor de 1, 2, 5, 10, 20, 50, 100, 500 y 1000 pesos.

Posteriormente Huerta emite sus dos últimos Decretos para modificar la ley bancaria: el 14 de enero para ampliar el plazo establecido para que los bancos de emisión cumplieran con sus obligaciones; el 30 de marzo para establecer que la Secretaría de Hacienda podría autorizar a los bancos que lo solicitaran la emisión de billetes de cincuenta centavos, los cuales debían estar garantizados por su equivalente en moneda legal de plata u oro.

A partir de este momento Venustiano Carranza es quien reforma la Ley de Instituciones de Crédito, en 1914 establece la obligación a la Secretaría de Hacienda de vigilar a todas las instituciones de crédito a través de quince inspectores, los cuales no estarían adscritos a ningún banco y serían cambiados de una a otra institución cada vez que lo estimara conveniente. El 26 de octubre de 1915 la Secretaría de Hacienda emite la “Circular que crea la Comisión Reguladora e inspectora de Instituciones de Crédito”, publicada en “El Constitucionalista”, Diario Oficial, el 30 de octubre de 1915⁴⁵; y el 29 de septiembre 1915 en Veracruz, emitió un Decreto buscando reorganizar al sistema bancario, al fijar un plazo de cuarenta y cinco días a partir de la fecha de publicación del Decreto, para que los bancos de emisión ajustaran su circulación fiduciaria a la regulación establecida en el artículo 16 de la Ley de Instituciones de Crédito. Se advirtió expresamente que los bancos que no comprobaran dentro del plazo señalado haber cumplido con esta prevención, serían liquidados en virtud de considerarse caducas sus concesiones. En este puerto residió hasta octubre de 1915 cuando la situación militar se definiría a su favor.

⁴⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

Un poco antes, teniendo como Secretario de Hacienda a Rafael Nieto, destacadísimo funcionarios en ese ramo, su sucesor fue Luis Cabrera, quien por cierto declino en dos ocasiones a ser el candidato oficial a la presidencia, se efectúa el 1º de diciembre de 1914 en Veracruz, la primera emisión de billetes del gobierno provisional de México.

Cabe señalar que el gobierno del presidente Venustiano Carranza emitió muchos otros Decretos o Circulares relacionados con la actividad bancaria, los cuales no modificaron la Ley de Instituciones de Crédito al estar principalmente dirigidas a resolver los trastornos financieros ocasionados por el régimen del papel moneda y por la incautación de los bancos emisores. Por su importancia destacamos las siguientes:

1. La Circular que crea de la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito (1915), que se encargó de revisar las concesiones otorgadas con vistas a un ajuste gradual del sistema bancario a la ley vigente de 1897;
2. El Decreto que regulaba el establecimiento de Casas de Cambio (1916), considerando que en el país se crearon casas de cambio que buscaban hacerse ricos manipulando las noticias del negocio cambiario con sus clientes al negociar a conveniencia con la fluctuación de los valores nacionales. Además existieron personas que bajo la denominación de corredores se dedicaron a especular con el papel moneda emitido por el Gobierno Constitucionalista ocasionando perjuicios similares a los ocasionados por las mencionadas casas de cambio;
3. El Decreto que prohibía las operaciones de cambio (1916), tomando en cuenta que en ese momento existían de manera simultánea varias especies de moneda de distinto carácter, como eran el papel de las emisiones de “Gobierno Provisional” y “Ejército Constitucionalista”, por lo que, entre otras,

se prohibió la especulación⁴⁶ sobre moneda y valores al portador. Esto significaba que los bancos, casas bancarias, agencias de cambio y en general las empresas mercantiles y los particulares, tenían prohibido efectuar operaciones de compraventa de moneda extranjera, moneda metálica nacional, billetes de banco o papel moneda, ni de acciones y títulos al portador.

Existen señalamientos que indican que la primera emisión se ordenó el 26 de abril de 1913 en lugar del 1º de diciembre de 1914, por la suma de 5 millones de pesos y que fue conocida con el nombre de “Emisión de Monclova”. Esta emisión se amplió a 20 millones de pesos en diciembre de 1913, y a 30 millones en febrero de 1914. Los billetes emitidos para completar estas cifras se conocieron con el nombre de “Emisión del Ejército Constitucionalista”. Además de estas emisiones, se autorizó a diversos generales que hicieran algunas de acuerdo a sus necesidades; entre ellos estaban los generales Francisco Villa, Álvaro Obregón, González, Arrieta, Diéguez, Caballero, Murguía y Morales y Molina. Aun cuando varios de ellos se excedieron del límite de lo autorizado, se estima que dichas emisiones no excedieron los 30 millones;⁴⁷

4. El Decreto que autorizaba a reanudar las operaciones de cambio y permitía la apertura de una bolsa de valores (1916), emitido después de haber pasado la crisis ocasionada por la transición de uno a otro papel en la circulación monetaria. Respecto de la apertura de una bolsa de valores, se establecía que mientras que la Secretaría de Hacienda reglamentaba a dichas entidades, sólo se autorizaba la apertura de un solo establecimiento

⁴⁶ Se consideraba como especulación, en términos del Decreto señalado, todo cambio de una moneda por otra a un tipo distinto del que fijara la Comisión Monetaria, creada unos meses antes, la cual se componía de cinco miembros: el Secretario de Hacienda, el Tesorero General de la Nación y tres miembros nombrados por Carranza. Cabe señalar que se estableció que la citada Comisión Monetaria tendría un agente financiero en la ciudad de Nueva York, además de las agencias que consideran necesarias dentro de la República Mexicana.

⁴⁷ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 122.

de esta clase en la Ciudad de México, con la intervención directa de la citada dependencia.⁴⁸ Un concepto muy bueno de Bolsa de Valores moderna nos lo dan los españoles José Antonio Martínez Álvarez y José Luis Calvo González cuando señalan que ésta es un mercado secundario donde se compran y venden acciones, obligaciones, bonos y otros activos financieros, siendo su función principal la de proporcionar liquidez a los títulos ya emitidos a través de su negociación.⁴⁹

Como referencia mencionamos que Erick Carvallo Yañez nos recuerda que la primera Bolsa de Valores moderna de que se tiene noticia se ubicó en Amberes en el año de 1531, cuya finalidad además de terminar con las Lonjas públicas, era la de agrupar en un sólo lugar tanto a comerciantes como a las operaciones que con mercancías y valores eran celebradas. Por su parte Octavio Igartúa nos recuerda que las ferias de Amberes datan de 1460 y que esta ciudad tomó el lugar que tenía Brujas en importancia comercial.⁵⁰ Pero la Bolsa de Valores de México se crearía y empezaría a operar formalmente varios cientos de años después. La importancia de este Decreto además de lo antes señalado, radicaba en que se estableció por primera vez que las transacciones sobre acciones y títulos al portador en la Ciudad de México, sólo podía hacerse en el local que ocupara la bolsa de valores señalada.

Cabe señalar que fue hasta 1928 cuando en el Gobierno de Plutarco Elías Calles se emite un Decreto que estableció que las bolsas de valores quedaban sujetas a la inspección de la Comisión Nacional Bancaria, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 1928⁵¹.

⁴⁸ Carvallo Yañez, Erick, *Tratado de Derecho Bursátil*, 3ª ed., Porrúa, México, 2001, p. 137.

⁴⁹ Martínez Álvarez, José Antonio y Calvo González, José Luis, *Banca y Mercados Financieros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, p. 254.

⁵⁰ Igartúa Araiza, Octavio, *Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2001.

⁵¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

Por cierto, nos recuerda Jesús de la Fuente que actualmente en la regulación establecida en la Ley del Mercado de Valores se establece que las actividades cuyo objeto sea proporcionar acceso a sistemas de negociación que permitan poner en contacto la oferta y demanda de valores, pueden ser desarrolladas por bolsas de valores, sociedades que administran sistemas para facilitar operaciones con valores y personas físicas o morales que desarrollen sistemas de negociación extrabursátil;⁵²

5. El Decreto sobre la liquidación de los bancos de emisión (1916), buscando abrogar las leyes que establecían las concesiones otorgadas a los bancos de emisión, así como las disposiciones relativas contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito, por virtud de las cuales, las propias instituciones, sin compensación alguna a favor del Estado, tenían el monopolio de emitir billetes. En los considerandos de dicho Decreto se estableció que dichas disposiciones, así como las concesiones otorgadas eran anticonstitucionales, ya que el artículo 28 de la Constitución declaraba que no podía haber monopolio a título de protección de la industria.

La consecuencia de esta medida fue el que se exigiera a los bancos, ya no el ajuste de sus reservas a los límites establecidos en la Ley General de Instituciones de Crédito, sino que garantizaran el 100% de sus billetes con reserva metálica en un plazo de sesenta días, y nombraron para cada uno de los bancos emisores un Consejo de Incautación, que tendría por función principal la liquidación del establecimiento respectivo. Es decir, con este Decreto pusieron a los bancos en la disyuntiva de pagar dentro de sesenta días sus billetes o ser liquidados por el Consejo de Incautación. Lo que sucedió fue que los bancos no pudieron pagar y se procedió a la liquidación del activo y el pasivo de las instituciones respectivas.

⁵² De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Ley del Mercado de Valores*, Porrúa, México, 2009, p. 657.

Posteriormente, por Decreto del 7 de julio de 1917 se estableció que la liquidación de los bancos se hiciera a través de la Comisión Monetaria, y por el Decreto del 25 de octubre de 1919, quedo esta materia bajo la inmediata jurisdicción de la Secretaría de Hacienda. Lo que sucedió fue que pasaron más de cuatro años sin que llegara a completarse la liquidación de ninguno de los bancos, pues ni siquiera se establecieron las bases sobre las cuales la liquidación habría de realizarse⁵³, y

6. El Decreto que reformaba al relativo a la liquidación de bancos de emisión (1917), considerando que las instituciones bancarias que conforme al Decreto del 14 de diciembre de 1916 debían ponerse en estado de liquidación, se encontraban en ese momento en situación indefinida debido a la dificultad de hacer una correcta apreciación de los valores que operaban, debido al reciente restablecimiento de la circulación metálica.
7. Decreto que designaba a la Comisión Monetaria para liquidar a los bancos de emisión (1917). Esta Comisión Monetaria como institución liquidadora, representaría en juicio y fuera de él, al banco en liquidación. El Consejo de Administración de cada uno de los bancos, debía nombrar un interventor con las facultades que les concediera la legislación sobre quiebras.
8. El Decreto que declaraba institución de crédito a la Caja de Préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura (1917), considerando que dicha Caja fue creada con un fin de utilidad pública y no con un propósito mercantil, además de que el Gobierno adquirió la casi totalidad de las acciones que componían el capital social de la Caja, y que además, por su índole especial y funcionamiento, participaba de algunos caracteres propios de los Bancos Hipotecarios y Refaccionarios.

⁵³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

9. El Decreto que derogaba el que autorizó a la Comisión Monetaria para liquidar a los bancos de emisión (1919).

El Dr. Miguel Acosta Romero ha señalado que en esos mismos años en los Estados Unidos de Norte América se estaba creando una Procuraduría al Consumidor llamada *North American Securities Administrators*, la cual tenía por objeto proteger a los consumidores contra las prácticas injustas, engañosas y fraudulentas.⁵⁴ Nos recuerda María del Mar Andreu que otra institución importante que ha sido puntera en estos casos se creó en Suecia en junio de 1970.⁵⁵ En México una procuraduría similar se crearía en 1976 en la época de Echeverría.

Decía Jesús Reyes Heróles que en política la forma es fondo, y pocos políticos mexicanos, y desde luego poquísimos revolucionarios mexicanos, cuidaron ciertas formas como Carranza. Pero poco pudo hacer considerando que las condiciones económicas del país en ese momento eran terribles, los cultivos se segaron, se destruyeron instalaciones ferroviarias, se cerraron minas e industrias, quebraron bancos, se escondieron capitales. En la ciudad de México faltaba el agua, carbón y alimentos. Cundía el tifo y otras plagas, además de que se traficaba con los alimentos, el carbón y la falsificación de moneda. Sin paz, sin crédito, sin reservas, el país tendría que esperar algunos años para reanudar su crecimiento económico.⁵⁶

Finalmente el Gobierno Constitucionalista no pudo lograr la reorganización económica de la nación que querían, no pudo llevarse a cabo su principal preocupación en materia económica, que era terminar la liquidación de los trastornos financieros ocasionados por el régimen del papel moneda y por la incautación de los bancos emisores.

⁵⁴ Acosta Romero, Miguel, Almazán Alaniz, José Antonio y Pérez Martínez, Adriana, *Derecho de la defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros Mexicanos*, México, Porrúa, 2002, p. 59.

⁵⁵ Andreu Martí, María del Mar, *La protección del cliente bancario*, Tecnos, Madrid, 1998.174.

⁵⁶ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 225.

5. ÁLVARO OBREGÓN

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre del 1920 al 30 de noviembre de 1924, poco después de tres años moriría en la Ciudad de México en un banquete después de haber sido electo para ocupar el cargo de Presidente de la República por segunda vez. Adolfo de la Huerta fue su antecesor en el cargo, lo había precedido durante 1920, lo cual no obstó para que a la llegada de Obregón a la presidencia de la República, de la Huerta aceptara desempeñar el cargo de Secretario de Hacienda del 1º de diciembre de 1920 al 25 de septiembre de 1923, cuando encabezó un levantamiento en contra del gobierno de Obregón.

Durante su mandato el gobierno del presidente Álvaro Obregón no modificó la Ley de Instituciones de Crédito, pero sí hizo ajustes importantes en la regulación bancaria:

Su primera ocupación fue resolver la liquidación de los bancos de emisión que empezó en el gobierno de Venustiano Carranza. Adolfo de la Huerta era uno de los principales impulsores de esta idea. Lo primero que hizo fue emitir un Decreto que reglamentaba la liquidación y devolución de bancos de emisión del 31 de enero de 1921, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 1921, en donde sistematizaba y ponía orden a esta liquidación⁵⁷, estableciendo que los bancos que fueron declarados en liquidación podían recobrar su personalidad jurídica y ser devueltos a sus representantes legítimos, además de clasificar a los bancos incautados en distintas categorías con el objeto de llevar a cabo su liquidación dependiendo de los activos o pasivos que tuvieran, conforme a lo siguiente:

1. Aquellos cuyo activo fuera superior al pasivo cuando menos en un 10%;

⁵⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

2. Aquellos cuyo activo excediera al pasivo en una proporción menor al 10%, y
3. Aquellos cuyo activo no bastara para cubrir el pasivo.

Respecto de los primeros se dispuso que dichas entidades pudieran seguir funcionando pero no como bancos emisores, ya que no sólo estaban abrogadas sus concesiones, sino que la Constitución emitida durante el periodo de incautación reconocía un Banco Único de Emisión. Los segundos sólo podían efectuar las operaciones conducentes al cobro de su activo y al pago de su pasivo, y para los terceros, se estableció que serían consignados a la autoridad competente para su liquidación judicial.

Posteriormente emitió un Decreto para regular la inversión de depósitos bancarios del 23 de junio de 1921 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1921, en donde estableció nuevas disposiciones a seguir en la materia *“mientras se dicta la nueva Ley de Instituciones de Crédito que vendrá a regularizar las operaciones bancarias y a fijar los requisitos a que deberán sujetarse quienes verifiquen tales operaciones”*.⁵⁸

En este Decreto se estableció que los bancos, sus sucursales extranjeras, y todas las personas o empresas que practicaran operaciones bancarias de manera habitual al recibir depósitos a la vista o reembolsables a un plazo no mayor de tres días, estarían obligadas a mantener una reserva metálica en monedas de oro nacional o extranjeras, o en barras de oro, por el 33% de sus depósitos. Nada más y nada menos. El resto, es decir, el 67% de sus depósitos, los podrían utilizar en:

1. Préstamos o descuentos de operaciones con un plazo no mayor de 6 meses improrrogables.

⁵⁸ Ibídem.

2. Créditos en cuenta corriente igualmente con un plazo no mayor de 6 meses improrrogables. Al respecto, nos explica Óscar Vásquez del Mercado que el contrato de cuenta corriente se da entre dos comerciantes en virtud de que sus negocios son recíprocos, es decir, sus relaciones originan créditos y deudas, de manera que cada uno de ellos es en un momento acreedor y en otro momento es deudor de otro, de sumas de dinero.⁵⁹
3. Letras o libranzas no mayores a 90 días, estableciendo el requisito de dos firmas de responsabilidad, cuando menos.
4. Depósitos en otros bancos dentro del país.
5. Acciones, bonos o valores de realización inmediata aprobados por la Secretaría de Hacienda.

Además, este Decreto establecía una práctica bancaria que ya no es usada en la actualidad, ya que señalaba la obligación a las instituciones, personas o empresas de remitir mensualmente sus balances a la Secretaría de Hacienda, para que ésta los mandara publicar en el “*Diario Oficial*”. Este Decreto fue entregado por Plutarco Elías Calles, en ese entonces Secretario de Estado y del Despacho de Gobernación.

Posteriormente, el presidente Álvaro Obregón emite un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 1914, que reformaba el relativo a la liquidación y devolución de bancos de emisión, emitido el 30 de noviembre de 1921, y luego un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 1924, que concedía moratoria a los deudores de bancos hipotecarios, emitido el 26 de mayo de 1924.⁶⁰ Se dedicó a conceder moratorias a los deudores de los bancos hipotecarios por la imposibilidad de pago

⁵⁹ Vásquez del Mercado, Óscar, *Contratos Mercantiles*, 6ta ed., Porrúa, México, 1996, p. 463.

⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

de las anualidades vencidas, considerando las condiciones que durante años pasados prevalecieron en el país, la dificultad que representaba en ese momento de conseguir dinero en efectivo y, por si fuera poco, por la crisis agrícola intensísima que se vivía en la nación. Esta fue la forma de hacerlo:

“Artículo 2º.- Se concede moratorio a favor de los deudores hipotecarios de los bancos también hipotecarios, por las anualidades corridas del 31 de diciembre de 1916 hasta el 31 de diciembre de 1924, o sea por un periodo de ocho años, entendiéndose prorrogadas todas las hipotecas por el citado tiempo, debiendo, en consecuencia, reanudarse el pago de las referidas anualidades, a partir del 1º de enero de 1925, conforme a las condiciones y a las tablas de amortización establecidas en cada contrato.”

En dicho Decreto se establecía la conveniencia de levantar para estos bancos el moratorio general instituido por la ley del 14 de diciembre de 1914, y por ello fijaba la forma y términos en que habrían de regirse las relaciones de los bancos con sus acreedores y deudores, respecto de las obligaciones en dinero anteriores al 30 de noviembre de 1916. En este Decreto se reconocía también que tanto los bancos refaccionarios como sus deudores se encontraban imposibilitados de efectuar sus pagos con puntualidad debido a las condiciones que en años anteriores habían prevalecido en el país, aunado a la dificultad que ambas partes tenían para disponer de efectivo.

Es por ello que se determinó establecer un sistema equitativo de conciliación de los intereses de estas instituciones con sus acreedores y deudores, que permitiera a unos y otros solucionar sus obligaciones en plazos amplios, a fin de facilitar el restablecimiento de las funciones de los bancos con un menor daño para dichas instituciones y para sus deudores y acreedores.

5.1 Ley sobre suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios

Unos meses más tarde emitió la “*Ley sobre suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1924⁶¹, en donde en su exposición de motivos reconocía que derivado de algunas “*quiebras ruidosas*” ocurridas en los últimos años, se demostró la necesidad de crear un sistema especial distinto del que para las quiebras en general establecía el Código de Comercio vigente en aquellos años, considerando que la aplicación de aquel representaba demoras y dificultades. El argumento que señalaban era que si en materia mercantil el proceso era largo, dispendioso y complicado, en materia bancaria dicho proceso se complicaba muchísimo más tomando en cuenta el considerable número de acreedores de éstos, por su carácter anónimo, porque la mayor parte de ellos residen lejos del lugar de la quiebra y porque casi todos representaban pequeñas sumas que no sólo no tolerarían los gastos del procedimiento ordinario, sino que constituirían los ahorros del público, llevados a los bancos bajo la fe de la concesión o al menos de la intervención del Gobierno.

A través de un procedimiento especial para la suspensión de pagos, su reanudación, los convenios con los acreedores, la quiebra y rehabilitación de los bancos y establecimientos bancarios, esta Ley buscaba establecer un rápido arreglo del banco con sus acreedores, poner las instituciones durante los procedimientos de suspensión, y en su caso, quiebra y liquidación, en manos de banqueros expertos, así como el facilitar los trámites.

La declaración del estado de suspensión de pagos, declarada forzosamente por un juez a solicitud del interesado, producía un efecto de que no se podía exigir pago alguno ni deducir acciones judiciales contra el deudor, quedando el suspenso sus obligaciones. Esto significaba que en términos de esa declaración,

⁶¹ Ibídem.

no se podían iniciar nuevos juicios y se suspenderían los que estuvieren pendientes de resolución, acumulándose los autos de suspensión, lo que se haría con sólo el oficio que se diera a los jueces respectivos.⁶² El estado de suspensión de pagos sólo podría terminar de alguna de las formas siguientes:

1. Reanudación de pagos y operaciones, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que hubiere quedado instalada la comisión liquidadora;
2. Celebración de convenio general con los acreedores, concediendo esperas al deudor, y
3. Declaración de estado de quiebra, si no se presentaba proyecto de convenio general o si llegara a ser desechado por los acreedores o no se obtuviere su aprobación dentro del término que fijara la propia Ley.

5.2 Ley sobre Bancos Refaccionarios

El 29 de septiembre de 1924 el presidente Alvaro Obregón emite la esperada “*Ley sobre Bancos Refaccionarios*”, los cuales eran las instituciones de crédito destinadas a facilitar las operaciones agrícolas, industriales y mineras, por medio de préstamos privilegiados en forma diversa de la hipoteca, y emitiendo títulos de crédito a corto plazo que su inversión diera rendimientos y que éstos fueran pagaderos en un día establecido.

Las concesiones para el establecimiento de estos bancos podían otorgarse a favor de individuos particulares o de sociedades anónimas, pero la explotación de dichas concesiones solo podían llevarse a cabo por medio de sociedades anónimas. Además de poder llevar a cabo todo tipo de operaciones bancarias, con excepción de las propias de los bancos hipotecarios y la emisión de billetes, este

⁶² Se exceptuaba de la acumulación los juicios en que estuviera pronunciada sentencia definitiva que hubiere causado ejecutoria y los ejecutivos o hipotecarios sobre pago de créditos garantizados con hipoteca o prenda.

tipo de bancos refaccionarios estaban autorizados para realiza las operaciones siguientes:

1. Hacer préstamos de dinero por tres años prorrogables para realizar negociaciones ganaderas, agrícolas, mineras, industriales o comerciales, con el objeto de pagar jornales de trabajo, materias primas, aperos, maquinarias, semillas, instrumentos, útiles de labranza, ganados, obras de irrigación o cualquier otra que tuviera por objeto directo el fomento de la negociación, y en gastos de administración o conservación de las fincas o negociaciones de cuya explotación se trate;
2. Préstamos por un año prorrogables de habilitación o avío, con la garantía prendaria de los productos, cosechas o materias primas, aperos, semillas, instrumentos, útiles de labranza y otros gastos de administración. Cabe mencionar que estos préstamos se podían prorrogar una sola vez, a menos que por causa de fuerza mayor, se determinara la pérdida de la cosecha o de los ganados, en cuyo caso se podría solicitar una o más prorrogas, y
3. Emitir bonos de caja que generaran intereses a plazos se mínimo tres meses y máximo tres años.

Debido a la importancia de estos créditos, se estableció además que no entrarían en quiebras ni concurso, ni se acumularían a estos juicios los que tuvieran por objeto hacer efectivos dichos créditos. Además los créditos refaccionarios debidamente registrados en los Registros de Hipotecas, se pagarían con preferencia a los hipotecarios, aunque estos se hubieran inscrito con anterioridad.

CAPÍTULO II

PERÍODO DE 1924 A 1946

1. PLUTARCO ELÍAS CALLES

Según la opinión de Obregón, Plutarco Elías Calles era el general menos general entre los generales. Pero fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1924 al 30 de noviembre de 1928, en un período que también se conoce como la época de la luz bancaria o bien, la época de la nueva era de la prosperidad económica en donde no estaba mal visto otorgar al Ejército casi el 33% del presupuesto cada año. Pero con todo se reconoce que Plutarco Elías Calles procuró consolidar la vida política del país y de fomentar las actividades económicas.

Era Secretario de Hacienda Alberto J. Pani, con quien colaboraba muy de cerca un joven que había sido subsecretario de Hacienda durante el gobierno de Obregón, además de agente financiero del gobierno mexicano en Nueva York, llamado Manuel Gómez Morín. En este período se crean instituciones que fueron de suma importancia para la vida nacional de aquel tiempo, como la creación del Banco de México, que comenzó a operar en medio de la suspicacia general, con muy pocos bancos asociados, acosado por el recelo de la mayoría de las instituciones bancarias de la República y por la plaga de los generales que acudían a sus oficinas a pedir préstamos directos.⁶³ Y esto no es menor, consideremos que en aquél tiempo la gente estaba acostumbrada a acumular su riqueza a través monedas de diferente valor, preferentemente de oro y plata, por lo que convencer a la gente que entregaran sus monedas a cambio de un papel que tendría un valor similar resultó un problema mayor.

Cabe señalar que Alberto J. Pani fue Secretario de Hacienda durante los gobiernos de los generales Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Pascual Ortiz

⁶³ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 340.

Rubio y Abelardo L. Rodríguez. Durante su ejercicio tuvo lugar la Convención Nacional Bancaria que se inauguró el 2 de febrero de 1924.

La Secretaría de Hacienda comprendía que era urgente modificar la legislación bancaria para armonizarla con las nuevas condiciones económicas y constitucionales del país, era urgente fijar las bases sobre las cuales se desarrollara la industria del crédito en lo futuro. Dicha dependencia convocó a los bancos y casas bancarias para que se reunieran en una Convención bancaria y así discutieran como organizar el futuro.

1.1 Primera Convención Bancaria

El propósito de la citada Convención era el estudiar un proyecto de reformas a las leyes vigentes aplicables a las instituciones de crédito, con la audiencia y cooperación de los directamente interesados en la prosperidad de los bancos. Cabe señalar que la Convención fue de siete sesiones, una preliminar el 1 de febrero de 1924, la inaugural y subsecuentes, pero necesitaban más tiempo para llevar a cabo tal encomienda, por lo que nombraron una Comisión Permanente que funcionó durante los meses de marzo, abril, mayo, junio, julio, agosto, septiembre, octubre y noviembre de 1924. Por cierto, por casas bancarias entendían a los antiguos bancos de emisión, ya despojados de su carácter de emisores.

La Secretaría invitó a los bancos para que acreditaran un delegado cada uno ante la Convención que celebraría sus sesiones en la Ciudad de México. La Convención Bancaria se organizó en cuatro Comisiones: la primera sobre bancos hipotecarios y refaccionarios, la segunda sobre bancos y casas bancarias, la tercera sobre bancos extranjeros y la cuarta sobre asuntos generales. Naturalmente, el programa se amplió espontáneamente mediante la realización de las labores de la Convención. Además se creó una Gran Comisión encargada de

armonizar y presentar en conjunto los resultados de los trabajos de las cuatro Comisiones.

La Convención Bancaria fue un éxito, y no solo por sus resultados que fueron muy reconocidos, sino que además se creó un amplio espíritu de cordialidad y cooperación entre el Gobierno y los banqueros. De este esfuerzo se llevaron a cabo los estudios que derivarían en la regulación aplicable a los bancos conforme a las siguientes leyes:

1. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 24 de diciembre de 1924.
2. Ley sobre los Bancos Refaccionarios, del 29 de septiembre de 1924.
3. Ley sobre Compañías de Fianzas, del 11 de marzo de 1925.
4. Ley sobre suspensión de pagos de bancos y establecimientos bancarios, de 1924.

1.2 Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924

La nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924 que sustituiría a la creada por Limantour fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925. En su exposición de motivos hicieron referencia a la situación que presentaba el problema bancario en 1923, señalando que el tipo de bancos que existían en ese momento los podían dividir en tres grupos:

1. Los antiguos bancos de concesión federal, que eran veinticinco bancos de emisión, tres hipotecarios y siete refaccionarios;

2. Los bancos y establecimientos bancarios privados que no tenían concesión del gobierno federal y que operaban sin sujetarse a una legislación especial, ya que sólo estaban sujetos a ciertas medidas de garantía y vigilancia que esporádicamente emitía la Secretaría de Hacienda, y
3. Las sucursales de bancos extranjeros que tampoco tenían concesión.

Esta legislación cuidó de regular todos aquellos negocios bancarios que afectaban el interés público, una diferencia sustancial y que debemos resaltar respecto de la Ley de Instituciones de Crédito emitida en 1897. Los supuestos regulatorios para los establecimientos que regulaba la nueva Ley eran muy amplios conforme a lo siguiente:

“Artículo 1º. Son objeto de la presente Ley:

- I. Las instituciones de crédito.
- II. Los establecimientos que tienen por objeto exclusivo, o por lo menos principal, practicar operaciones bancarias.
- III. Los establecimientos que se asimilan a los bancarios por practicar operaciones que afectan al público en general, recibiendo depósitos o emitiendo títulos pagaderos en abonos y destinados a su colocación en el público.”

Con esto acababa el período de libertad bancaria que había existido y que había permitido desarrollar un régimen que permitía que, con excepción de los bancos de emisión, cualquier pudiera dedicarse al negocio bancario sin preocuparse por cumplir con regulación sustantiva incomoda ni una mayor supervisión del Estado en sus negocios. Ahora tenían que cumplir con disposiciones relativas a su denominación, operaciones e incluso, respecto de sus estados mensuales. Además de que estarían sujetos a la inspección de la Secretaría de Hacienda por medio de la recién creada Comisión Nacional Bancaria.

También se señala en la exposición de motivos de esta regulación que otra diferencia esencial entre el sistema de la legislación de 1897 y este nuevo ordenamiento era ampliar el concepto que servía para fijar la naturaleza de las instituciones de crédito, ya que la Ley anterior fijaba toda su atención en las operaciones pasivas fundamentales que eran la emisión de billetes, la de bonos hipotecarios, la de bonos de caja y la aceptación de depósitos por los bancos federales, y sólo se ocupaba en las demás operaciones pasivas si garantizaban las operaciones pasivas fundamentales. Por lo anterior, la garantía de las operaciones pasivas era lo esencial, y una vez lograda ésta, los bancos podían disponer de su activo en la forma que estimaran conveniente. Luis Muñoz nos explica que las operaciones pasivas consisten en la adquisición en propiedad de capitales ajenos para invertirlos, de acuerdo a las normas legales, a fin de obtener un lucro.⁶⁴

Por el contrario, la nueva Ley establecía que las instituciones de crédito tenían la función de facilitar el uso del crédito y se distinguían unas de las otras por la naturaleza de los títulos especiales que ponían en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestaban al público. Aquí ya no bastaba que los títulos emitidos por los bancos estuvieran bien garantizados, ahora era necesario que los capitales obtenidos mediante la emisión de tales títulos fueran productivos en beneficio de la riqueza pública, y no sólo para determinadas industrias o personas.

Es por ello que se estableció que las instituciones de crédito tenían en común la función de facilitar el uso del crédito, y que se distinguían entre sí por la naturaleza de los títulos especiales que podían poner en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestaran al público. Por lo anterior, dichos intermediarios pasaron de ser tres a siete en términos de lo establecido por el artículo 6º de esta nueva Ley, considerando que la legislación anterior se ocupaba

⁶⁴ Muñoz, Luis, *Derecho Mercantil*, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1974, p. 97.

exclusivamente de los bancos de emisión, de los hipotecarios y de los refaccionarios.

“Artículo 6º. Se consideran instituciones de crédito, para los efectos legales:

- I. El Banco Único de Emisión y la Comisión Monetaria.
- II. Los bancos hipotecarios.
- III. Los bancos refaccionarios.
- IV. Los bancos agrícolas.
- V. Los bancos industriales.
- VI. Los bancos de depósito y descuento.
- VII. Los bancos de fideicomiso.”

Respecto del Banco Único de Emisión y la Comisión Monetaria sólo se indicó que se constituirían y funcionarían en términos de la legislación especial que se emitiera para tal efecto. Lo cual sucedió meses después con la emisión de la Ley que crea al Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1925.⁶⁵

Los bancos hipotecarios eran aquellos que hacían préstamos con garantías de fincas rústicas y urbanas, además de emitir bonos que generaban rendimientos y debían ser amortizados en fechas y bajo circunstancias especiales. No se admitían en garantía predios que estuvieran proindiviso o aquellos en que bajo cualquier forma el dominio estuviera a favor de varias personas. Se permitía llevar a cabo el pago anticipado del crédito.

Un punto que se debe considerar era como en la propia Ley se establecían diferencias dependiendo el lugar en donde se quisiera constituir el banco en cuestión, ya que se regulaba que el capital social mínimo que debían constar los

⁶⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

bancos hipotecarios era de un millón de pesos en el Distrito Federal y quinientos mil pesos en los Estados y Territorios Federales. En este punto nos conviene considerar lo señalado por el doctor Francisco Iozano Noriega cuando establecía que la palabra “hipoteca” es susceptible de tener tres interpretaciones: entendemos el contrato que da nacimiento al derecho real del mismo nombre, también a este derecho real y, por último, aun cuando es un sentido bastante restringido, podemos decir que la hipoteca también se entiende la cosa misma afectada con este gravamen.⁶⁶

Respecto de los bancos refaccionarios se establecía que dichos intermediarios se registrarían por su Ley especial del 29 de septiembre de 1924, pero tenían la obligación de concretar sus operaciones refaccionarias a cantidades mayores de \$8,000 pesos, y las de habilitación y avío a sumas mayores de \$5,000 pesos, en las localidades en donde funcionaren bancos agrícolas. De igual forma como a los bancos hipotecarios, las diferencias pesaban con los refaccionarios, si se quería constituir en el Distrito Federal, el capital social mínimo era de un millón de pesos, y en los Estados y Territorios Federales de quinientos mil pesos.

Por su parte, los bancos agrícolas y los bancos industriales eran aquellos que facilitaban las operaciones agrícolas por medio de préstamos privilegiados solo a agricultores, y las operaciones de la pequeña industria, sobre todo a pequeños industriales de la localidad, respectivamente, emitiendo títulos de crédito a corto plazo que pagaran intereses en un día fijo. Aquí tampoco hubo excepciones en el tema del capital mínimo, aunque las proporciones si cambiaron. Para bancos agrícolas y bancos industriales, el capital social mínimo era de doscientos cincuenta mil pesos en el Distrito Federal, y sólo de cincuenta mil pesos en los Estados y Territorios Federales, toda una ganga.

⁶⁶ Iozano Noriega, Francisco, *Cuarto Curso de Derecho Civil. Contratos*, 6ª ed., Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., México, 1994, p. 410.

Sobre este punto cabe hacer mención lo que ha señalado Agustín Luna en el sentido de que el gobierno del presidente Calles creó el 1º de febrero de 1926 el Banco Nacional de Crédito Agrícola, dando un paso importantísimo para la reconstrucción crediticia del país, con la idea de que ésta institución funcionara como un banco refaccionario de las sociedades regionales y locales de agricultores y promoviera una gran descentralización agrícola.⁶⁷ Se expidió la primera Ley del Crédito Agrícola el 10 de febrero de 1926 con la finalidad de atender las necesidades de crédito del pequeño, mediano y del gran agricultor. La operación de este banco fue todo un éxito, en 1927 se habían formado ya 378 sociedades locales que contaban con diecisiete mil miembros, pero fracasó primeramente debido al mismo acoso que sufrió el Banco de México: los préstamos a los generales, especialmente a uno, a Álvaro Obregón.⁶⁸

Los bancos de depósito y descuento eran aquellos que se dedicaban a las operaciones bancarias comunes, es decir, recibían depósitos reembolsables a la vista o con previo aviso no mayor de treinta días, descontaban documentos mercantiles y hacían préstamos generales. Hacemos notar que en esta regulación ya se establecía que este tipo de bancos tenían prohibido dar noticias sobre lo depositado a menos que fuera al depositante, a su representante legal o a la autoridad judicial que la solicitara en juicio. En el tema del capital social mínimo, estos bancos requerían quinientos mil pesos en el Distrito Federal y doscientos cincuenta mil pesos en los Estados y Territorios Federales.

Finalmente, se establecía que los bancos de fideicomiso regulados en este ordenamiento eran aquellos que servían a los intereses del público en varias formas, principalmente administrando los capitales que les confirieren o interviniendo con la representación común de los suscriptores o tenedores de bonos hipotecarios. No fue sino hasta el 30 de junio de 1926 cuando se emite la

⁶⁷ Luna Olmedo, Agustín, *Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.*, Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957, p. 33

⁶⁸ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 340.

Ley de Bancos de Fideicomiso, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de julio de ese mismo año, en donde en su exposición de motivos se reconocía que hubiera sido un error emitir esta Ley al mismo tiempo que la Ley General de Instituciones de Crédito del 24 de diciembre de 1924, debido a que la Comisión Permanente de la Convención Nacional Bancaria solicitó más tiempo para estudiar la figura del fideicomiso que en ese entonces era una institución nueva en el país.

Lo cual fue muy adecuado considerando que en las décadas por venir se continuó discutiendo la naturaleza jurídica del fideicomiso, como nos recuerda Jorge Alfredo Domínguez Martínez al señalar que como operación bancaria, en el fideicomiso la obligación de la fiduciaria deberá cumplirse con posterioridad a la celebración del negocio y además, por tener lugar dicha celebración preponderantemente con base en la confianza que la institución inspira debido a su solvencia económica.⁶⁹ Cabe señalar que en esta nueva Ley se autorizó a los bancos de fideicomiso a tener departamentos de ahorro y para descuentos y depósitos, con sujeción a las mismas reglas establecidas para los bancos de esta clase. Esta legislación fue abrogada después de cinco semanas a partir de su emisión.⁷⁰

Y en el tema del capital social, estos bancos compartían la suerte de los hipotecarios y los refaccionarios. En esta regulación también se reguló que ninguna persona o compañía que no estuviese autorizada podría emitir vales, pagarés ni documento alguno que tuviera una promesa de pago en efectivo a la vista o al portador. Y que los documentos que se emitieran contraviniendo esta disposición, no producirían acción civil ni serían exigibles ante los tribunales.

Un punto importante es que en este ordenamiento se estableció que las instituciones de crédito sólo podían establecerse mediante concesión especial

⁶⁹ Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *El Fideicomiso*, 8ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 162.

⁷⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

otorgada por el Ejecutivo de la Unión, otorgadas a favor de por lo menos tres individuos particulares o de sociedades anónimas. Al respecto, señala la exposición de motivos comentada que la Ley cuida de proteger la industria bancaria, específicamente a las instituciones de crédito de concesión federal, estableciendo cuáles serían los únicos impuestos que tendrían que pagar tales instituciones, prohibiendo expresamente que los Estados y Municipios las gravaran con contribuciones distintas a las que la propia Ley establece.

1.3 Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria

Un dato que no debemos dejar pasar es que en la misma fecha en que se emite la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, se emite el *“Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria”*, aunque el primero es publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925 y el segundo el 31 de diciembre de 1924. La propia Ley General citada regulaba un Capítulo relativo a la inspección de las instituciones de crédito, de los establecimientos bancarios y de los asimilados a éstos.

En la exposición de motivos del Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria se reconocía que anteriormente la vigilancia e inspección de las instituciones de crédito se llevaba a cabo por una oficina puramente administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda y de la cual dependían los interventores adscritos a cada banco, lo cual significaba que los propios bancos eran los que les pagaba su sueldo, provocando con esto burocracia que derivó en que los interventores consideraran su función como un empleo de *“llenar machotes preparados de antemano y sin poner nada de su parte”*. Al respecto nos recuerda Hermilo Herrejón que este antecedente se da mediante una Circular que emitió la Secretaría de Hacienda el 26 de octubre de 1915, en la cual se creaba la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito.⁷¹ Con la emisión de

⁷¹ Herrejón Silva, Hermilo, *El Servicio de la Banca y Crédito*, Porrúa, México, 1998, p. 129.

esta nueva Ley, el Gobierno buscaba inyectar nueva vida a la inspección bancaria, poniéndola en manos de un organismo en cierto modo independiente y dotado de funciones propias.

En este Decreto se establecía que la nuevísima Comisión Nacional Bancaria tendría la obligación de vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes, relativas a la organización y régimen de Bancos, Banqueros, Cajas de Ahorro, Monte de Piedad, Casas Comerciales, y de toda clase de Compañías, Sociedades e Individuos que recibieran depósitos del público, abrieran cuentas corrientes o cuentas de ahorro, con abono o no de intereses, o expidieran títulos pagaderos en abonos, hicieran préstamos con cargo o no de intereses, o que se ocuparan de hacer con el público cualquiera otra clase de operaciones de carácter bancario, ya fueran dichos establecimientos, sociedades o individuos nacionales o extranjeros, o bien, sucursales o agencias de instituciones extranjeras, conforme a apuntado Alfonso Cárdenas.⁷² En aquellos años la Comisión estableció su domicilio en el número 62 de la Avenida Uruguay de la Ciudad de México.

Al año siguiente, en julio de 1925, el presidente Calles emite el “*Reglamento de la Ley de 24 de diciembre de 1924, que creo la Comisión Nacional Bancaria*”, en donde establecían por ejemplo que la Comisión estaría formada por cinco miembros nombrados por el Ejecutivo, y de ellos tres serían elegidos de ternas propuestas por las Confederaciones de Cámaras Industriales, de Comercio y Agrícolas, además de tener la obligación de celebrar sesiones ordinarias al menos una vez por semana.

1.4 Ley que crea al Banco de México

⁷² Cárdenas Zepeda, Alfonso, *Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Apuntes Históricos*, Revista de Administración Pública, Número 81, Sección de Previa, México, 1991, p. 164.

El 25 de agosto de 1925 se emite la Ley que crea al Banco de México, considerando que la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios dejó sin resolver el problema de la creación del Banco Único de Emisión y determinó que esa institución, así como la Comisión Monetaria, se constituirían de acuerdo con las leyes especiales que para tal efecto habría de expedirse en el futuro. Una legislación que con el tiempo fue considerada tímida y de extremada sobriedad, pero no por la incompetencia de los legisladores que la emitieron, sino por las condiciones que se vivían en el país en el negocio bancario.⁷³ Como lo apuntó Fernando Menéndez Romero, esas condiciones se podían resumir en tres palabras: no había confianza.⁷⁴ Como referencia mencionamos que la Ley de la Reserva Federal de los Estados Unidos se emite en el año 1913. En dicho país a principios de 1900 había un consenso generalizado en cuanto a que el país necesitaba un banco central, pero había mucho desacuerdo acerca de cómo estructurarlo. La Reserva Federal emergió con una estructura diseñada para reconciliar las necesidades, temores y prejuicios de muchos intereses contrapuestos.

Pero para crear legislativamente al Banco Único de Emisión se necesitaba principalmente el dinero para hacerlo, el artículo 28 de la reciente Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecía que dicha institución sería “controlada” por el Gobierno Federal, lo cual interpretaron que éste fuera el que “controlara” al Banco a través de la suscripción de la mayoría de sus acciones, así como a través de su administración. Lo cual significaba que era el propio Estado el que debía de poner la mayoría del dinero para la constitución del Banco, que por cierto era muy considerable.⁷⁵ Esta situación no fue fácil de resolver, ya que

⁷³ En la regulación no presionaron para obligar a la gente a utilizar los billetes y monedas emitidos por el Banco de México, S.A., ni se obligó a los bancos a asociarse con esta Institución.

⁷⁴ Menéndez Romero, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de los Estados Unidos de América (FED)*, Porrúa, México, 2005, p. 85.

⁷⁵ El capital original del Banco de México era de cien millones de pesos, oro nacional, de los cuales la serie A representaba cincuenta y un millones que debían ser íntegramente pagados. La serie B representaba el resto, es decir, cuarenta y nueve millones de pesos.

después de 1917, tardaron ocho años en conseguir el capital para hacerlo.⁷⁶ La política de los administradores del Banco estuvo consagrada en los primeros siete años a la restructuración del sistema bancario nacional, a restablecer el crédito externo que urgentemente necesitaba el país y a combatir las operaciones usurarias que entonces privaban.

Después resolvieron que el Banco debía ser una la institución técnicamente comercial, es decir, que debía organizarse según las formas mercantiles para evitar que la administración se hiciera conforme a los métodos administrativos y fuera llevada a cabo conforme a los métodos financieros, pero orientada en el sentido de los intereses públicos, lo cual significaba servir al país y no solo tener fines de lucro. Es decir, una de las grandes diferencias que tenía que corresponder a este nuevo banco era que debía procurar una distribución democrática del crédito. Nada más fácil para el llamado nuevo banco de los bancos. Los bancos no estaban obligados a asociarse al Banco de México, S.A. por ahora.

El Banco estaba encargado de regular la circulación monetaria en la República, que en ese momento ya no había tanto problema al tener un régimen de monetario sólido con base en un patrón oro, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, y entre sus objetos también se encontraba el redescantar documentos de carácter mercantil, encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y, en general, de las operaciones bancarias que la Ley de Instituciones de Crédito encomendara a los bancos de depósito y descuento, dentro de unos límites no tan estrechos.

El legislador tuvo a bien prohibirle al Banco de México llevar a cabo operaciones reservadas a los bancos hipotecarios, refaccionarios, agrícolas o industriales, hacer préstamos al Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o

⁷⁶ Astudillo y Ursua, Pedro, *Banco de México, Organización y Funcionamiento*, Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957, p. 6.

los Municipios a un plazo mayor de noventa días, o hacer préstamos a personas que radicaran fuera de la República Mexicana, a menos que éstos tuvieran negocios establecidos en México o que las operaciones relativas se hicieran con garantía prendaria previo al avalúo correspondiente.

Uno de los primeros problemas que tuvo que resolver el Banco de México, Sociedad Anónima, era el relativo a la emisión de sus billetes, ya que todavía estaba fresco el doloroso recuerdo del doloroso período del papel moneda. En 1913 se creó un instrumento monetario ficticio que fue llamado papel moneda, y fue ficticio porque no tenía el sustento acostumbrado de los metales preciosos, por lo que se desmonetizó tres años después provocando que mucha gente perdiera todo su patrimonio. Sacrificio del país para salir de la guerra civil decían algunos. Es por ello que los falsos profetas anunciaron que los billetes que emitiera el Banco de México se convertirían en papel moneda y que más valía no confiar en esos embaucadores que traían el canto financiero de las sirenas.

La ley cuidó establecer que los billetes que emitiera el Banco de México fueran de circulación voluntaria por el público y que en ningún caso se les podía exigir su forzosa admisión, pero en cambio, para el Gobierno Federal, los Estados y los Ayuntamientos, se estableció que tenían la obligación de recibir dichos billetes en pago de impuestos y de *“toda suma que se les deba”*. En esta regulación se establecía que todas las sociedades y empresas de servicios públicos estaban obligadas a conservar en el Banco de México los depósitos que recibieran de sus consumidores, clientes o abonados.

Posteriormente, durante la década de 1930, nos recuerda el Lic. Ernesto Fernández Hurtado, el abandono del patrón oro facilitó una circulación basada en los billetes del Banco de México, S.A., y en el crecimiento de las cuentas de cheques en los bancos de depósito. Ello permitió materializar los esfuerzos en que estaba empeñado el Gobierno para dotar al país de un sistema monetario de

carácter fiduciario, no metálico, en que se pudiera apoyar la expansión del crédito interno.⁷⁷

1.5 Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 31 de agosto de 1926

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios, la Ley sobre Bancos Refaccionarios, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria, todas de 1924, la Ley sobre Compañías de Fianzas de 1925, e incluso la recientísima Ley de Bancos de Fideicomisos del 30 de junio de 1926, fueron abrogadas por en el artículo 4º transitorio de la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre del mismo año.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios tenía 143 artículos más los artículos transitorios, mientras que este nuevo ordenamiento legal tenía 406 artículos más sus correspondientes transitorios. Es decir, nos encontramos con la primera gran compilación de la regulación bancaria en la historia de nuestro país, en donde se incluyeron gran parte de las disposiciones señaladas.

Ahora los supuestos regulatorios para los establecimientos que regulaba la nueva Ley eran mucho más amplios que la legislación anterior, si la diferencia entre la Ley de 1924 y la de 1897 era enorme, ahora el salto era descomunal.

“Artículo 1º. Son objeto de la presente Ley, y por lo mismo, quedan sometidos a sus preceptos:

⁷⁷ Banco de México, *El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico de México ensayos y testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, Banco de México, México, 2003, p. 243.

- i) Las instituciones de crédito.
- ii) Los establecimientos o casas de comercio que tienen por objeto exclusivo o al menos principal, practicar operaciones bancarias.
- iii) Los establecimientos o casas que se asimilan a los bancarios, por recibir depósitos reembolsables a la vista o a plazo no mayor de treinta días.”

Con esta nueva regulación las instituciones de crédito pasaron de ser siete a ser ocho, y se distinguían por la naturaleza de los títulos especiales que ponían en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestaban al público, y lo que tenían en común era sencillamente que todas debían facilitar el uso del crédito. Las instituciones de crédito eran las siguientes:

1. El Banco Único de Emisión (ya no la Comisión Monetaria).
2. Los bancos hipotecarios.
3. Los bancos refaccionarios, comprendiendo los industriales y las instituciones de crédito agrícola. (antes estaban divididos)
4. Los bancos de depósito y descuento.
5. Los bancos de fideicomiso.
6. Los bancos o cajas de ahorros.
7. Los almacenes generales de depósito
8. Las compañías de fianzas.”

En tal sentido, haremos mención de las “*nuevas*” instituciones de crédito:

En primer lugar tenemos a los bancos o cajas de ahorro, que estaban regulados como las instituciones que tienen por objeto estimular el ahorro precisamente, pero especialmente en las clases trabajadoras, en las madres y en los niños. La distinción entre bancos y cajas de ahorro derivaba en que en la Ley se establecía que los primeros podían ser llamados como los segundos. Los depósitos de ahorro debían generar intereses, los cuales debían ser abonados a la cuenta al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año, a menos que la cuenta fuera cerrada. El tipo de interés fijado por el banco debía ser anotado en unas libretas especiales al ser expedidas. Dicho tipo de interés podría elevarse en cualquier momento pero no podría ser reducido a menos que se anunciara con tres meses de anticipación mediante publicación en el Diario Oficial. Un dato que no debemos pasar es que en la Ley se establecía que este tipo de cuentas podía generar un interés compuesto siempre y cuando su saldo no rebasara los \$5,000 pesos, por lo que el ahorrador estaba obligado a retirar los intereses que se generaren después de alcanzar el monto señalado.

En segundo lugar a los almacenes generales de depósito, que eran los establecimientos que tenían como principal objeto el depósito, conservación y custodia de mercancías y efectos de procedencia nacional o extranjera, autorizados para expedir documentos de crédito transferibles por endoso y ser destinados a acreditar el depósito de las mercancías o los efectos o el préstamo hecho con garantía de los mismos. Además, estaban autorizados para practicar operaciones de aduana relacionadas con el recibo, despacho y entrega de mercancías, convenios de transportes terrestres o marítimos, la venta de almoneda pública de mercancías o efectos y las demás operaciones que tuvieran una íntima conexión de las que constituyeren su objeto principal.

Dichos Almacenes Generales de Depósito se dividían en tres clases: los que recibían mercancías y efectos nacionales o extranjeros nacionalizados⁷⁸, los que recibían las mercancías señaladas y además las extranjeras que no hayan cubierto los derechos de importación, y las que estaban destinadas exclusivamente a graneros o depósitos especiales para cualquier clase de semillas. No se podían establecer estos Almacenes en cualquier parte de la República Mexicana, por ejemplo, si se pretendía constituir en la Ciudad de México un Almacén para destinarlo al depósito de semillas, no se hubiera podido hacerlo, su única opción hubiera sido establecer un Almacén que recibiera mercancías y efectos nacionales o extranjeros nacionalizados y que no hubiera cubierto los derechos de importación.

Y finalmente en tercer lugar tenemos a las compañías de fianzas consideradas en aquél tiempo como instituciones de crédito. Estas eran las compañías mexicanas o extranjeras que podían expedir todo tipo de fianzas a favor de la Hacienda Pública Federal, de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios Federales, así como de los Municipios; además de a favor de particulares o fianzas judiciales ante los Tribunales Federales, del Distrito y de los Territorios Federales. Establecer este tipo de compañías era un tema no menor, ya que de su correcta operación dependía que se garantizaran muchas operaciones bancarias en el país. En este punto nos recuerda Ricardo Treviño que no hay que perder de vista que existen diferentes especies de fianzas, entre las que se encuentran la fianza civil y la mercantil.⁷⁹

De ahí que el legislador fuera muy cuidadoso en la regulación de estas entidades, por ello estableció que estas compañías no podían constituirse sin estar íntegramente pagado el capital social mínimo, que el aumento o disminución del capital social lo debía autorizar previamente la Secretaría de Hacienda, su

⁷⁸ Las mercancías o efectos extranjeros se “nacionalizaban” mediante el pago de todos los derechos fiscales.

⁷⁹ Treviño García, Ricardo, *Los Contratos Civiles y sus Generalidades*, 5ª ed., McGraw-Hill/Interamericana de México, México, 1995, p. 674.

domicilio tenía que ser forzosamente en la Ciudad de México, o bien, una de difícil cumplimiento en caso de que el negocio saliera mal, que las compañías extranjeras cuyas sucursales practicasen operaciones en el país responderían con todos sus bienes, considerando incluso los que tuvieran en el extranjero.

También habremos de hacer mención del trato legislativo que en esta Ley se le da a la figura del fideicomiso, ya que si bien esta institución fue incluida dentro de este cuerpo normativo, no se llegó a precisar su carácter sustantivo y dejó, por lo tanto, una gran vaguedad de conceptos en torno a esta figura. Pero afortunadamente este tipo de omisiones fueron resueltas con la emisión de una nueva Ley de Títulos y de operaciones de Crédito, en conjunto con el paquete legislativo que incluía a la nueva Ley General de Instituciones de Crédito en el año de 1932, en donde se precisa su definición y los efectos que puede llegar a tener.

Es decir, a partir de esa fecha el fideicomiso se concibe como una afectación patrimonial a un fin, cuyo logro se confía a las gestiones de un fiduciario. Además, ya se establecía que todas las operaciones que practicasen las instituciones de crédito se considerarían mercantiles para ambas partes, o bien que los cheques se podían emitir al portador, nominales o a la orden⁸⁰.

Por establecimientos bancarios se debía entender que eran aquellos que tuvieran como objeto exclusivo, o al menos principal, las operaciones bancarias comunes, incluyendo la admisión de depósitos reembolsables a la vista o con aviso previo mayor de treinta días, o bien las sucursales de compañías o bancos extranjeros establecidos en la República. Para operar debían tener una autorización otorgada por la Secretaría de Hacienda, y por consiguiente quedarían sujetos a la supervisión de la nueva Comisión Nacional Bancaria.

⁸⁰ A los cheques emitidos a la orden les era aplicable las disposiciones relativas a las letras de cambio sobre vencimiento, endoso, pago, protesto y demás conducentes.

En fin, después de revisar esta legislación uno no puede dejar de concluir que era un gran negocio poner un banco en México, porque no solo te ponían la mesa para que invirtieras en estos negocios, considerando las pocas restricciones o limitaciones para la operación, sino que además por Ley te exentaban del pago de casi todos los impuestos por treinta años a partir del 24 de diciembre de 1924. Es decir, si establecías un banco solo estabas obligado a pagar el impuesto predial que se causara por tus edificios, los impuestos y derechos de carácter municipal que causen tus propiedades considerando los pavimentos, atarjeas y limpias, por su frente a la vía pública quizá o por el agua potable que se tuviera a bien utilizar, así como los impuestos sobre utilidades líquidas anuales considerando tus balances.

Pero también hay que considerar que al inicio de la década de los años treinta, en México estuvo marcado por las repercusiones de la Gran Depresión y por los efectos de relación económica con los Estados Unidos. Sin lugar a dudas, la medida más trascendental de la época fue la Reforma Monetaria que impulsó Luis Montes de Oca, Secretario de Hacienda desde 1927 hasta enero de 1932. Dicha reforma expresaba el pensamiento económico que imperaba en la época, cuyo eje central estaba determinado por la búsqueda del equilibrio en los mercados. Nos recuerda Aleida Guerrero que una famosa frase de Luis Montes de Oca resumía su pensamiento económico: “. . . cuando la moneda baja, las ideas descabelladas suben”.⁸¹

⁸¹ Guerrero Mondragón, Aleida, “El pensamiento económico en México: etapa de definición del estado interventor”. En *Historia del pensamiento económico en México, problemas y tendencias (1821-2000)*, Romero, Sotelo Ma. Eugenia (coord.), Trillas, México, 2005, p.p. 180 - 181.

2. EMILIO PORTES GIL

Fue presidente interino del 1 de diciembre de 1928 al 4 de febrero de 1930, después de cumplir su periodo de gobierno ocupó entre otros cargos la presidencia de la Comisión Nacional Bancaria.

El 16 de enero de 1929 solicitó facultades extraordinarias en el ramo de Hacienda para legislar sobre instituciones de crédito, algo común que sucedía con sus antecesores en el cargo. El Decreto señalado que facultaba al Ejecutivo Federal para legislar sobre instituciones de crédito se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1929.⁸² En este caso se debió por una cuestión de calendario que imposibilitaba presentar al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Ley de Instituciones de Crédito que derivó de los estudios que se llevaron a cabo en la Segunda Convención Bancaria antes de que terminara su período ordinario de sesiones.

2.1 Segunda Convención Bancaria

Esta Segunda Convención Bancaria se llevó a cabo debido a que la Secretaría de Hacienda buscaba abrir “*causes más amplias para el desarrollo del crédito*” mediante la revisión de la legislación vigente por parte del Banco de México, S.A., del Banco Nacional de Crédito Agrícola, de los bancos de concesión federal, de los Almacenes Generales de Depósito y los establecimientos bancarios, así como por parte de funcionarios de la citada dependencia; así como para ver la forma de coordinar la vida de los bancos con las funciones del Banco de México, S.A. y el Nacional de Crédito Agrícola, y para ver cómo crear un mercado nacional de valores para dar mayor movilidad a la producción agrícola e industrial.

⁸² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

Las conclusiones de dicha Convención fueron muy afortunadas para el fomento del crédito en México, ya que se produjeron los siguientes dictámenes que emitieron a través de cuatro comisiones encargadas de su estudio por separado:

1. Que se modifique la Ley de Instituciones de Crédito, en su capítulo de Almacenes Generales de Depósito, para dar mayor seguridad jurídica a los certificados de depósito y a los bonos de prenda.
2. La organización de sociedades de crédito, para facilitar el crédito de la clase trabajadora, o de pequeños comerciantes, especialmente bajo la forma de cooperativas.
3. La organización de un régimen oficial de Bolsas de Valores, la autorización a los bancos para que establecieran departamentos de ahorro y participaren en la emisión de bonos, además de favorecer el establecimiento de sociedades financieras para procurar la circulación de valores en general y que el público se animara a invertir su dinero en estos instrumentos.
4. La organización de un nuevo tipo de bancos hipotecarios semejantes a los que operaban en los Estados Unidos bajo la denominación de “Building and Loan Associations”.⁸³

Considerando lo anterior, el presidente Emilio Portes Gil modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios en la parte relativa de las garantías de los depósitos reembolsables a la vista o con aviso previo no mayor de 30 días, relativos a los bancos de depósito y descuento. Este

⁸³ En Estados Unidos a principio del siglo XX, los créditos hipotecarios eran por cinco años y su regulación no era muy favorecedora de los intereses del público. Por ello en Pennsylvania se empezó con el “*Building and loan associations*” para buscar soluciones y propuestas para mejorar las condiciones de este tipo de créditos. Uno de ellos era implementar un sistema que permitiera que un grupo de personas se uniera para unir sus ahorros e invertirlos para que por medio de un sorteo se fueran otorgando créditos hipotecarios para sus integrantes.

Decreto que reformaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 22 de mayo de 1929, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 1929.⁸⁴

3.1 PASCUAL ORTIZ RUBIO

Presidente constitucional del 5 de febrero de 1930 al 2 de septiembre de 1932 logrado con el apoyo sorpresivo de Calles. Durante su mandato su poder se vio afectado por esta relación, se decía que no tenía poder de decisión debido a la influencia de Plutarco, optó por renunciar a la mitad de su cuatrienio.

3.1 Reforma a la Ley del Banco de México

Antes de dicha renuncia, el presidente Pascual Ortiz Rubio emitió la “*Ley que reforma la Constitutiva del Banco de México*” del 25 de julio de 1931 para tratar de contener los efectos generados por la crisis económica mundial que se extendió hasta finales de la década de los años treinta o principios de los cuarenta. Para México había disminuido el volumen y valor de su comercio internacional en cuanto a exportaciones principalmente, además de que la producción nacional había bajado y los capitales extranjeros se evaporaban, lo que generaba una disminución del valor de cambio del peso mexicano. Antes de la emisión de esta Ley, el presidente Pascual Ortiz Rubio emitió la “Ley que regula la liquidación de los Antiguos Bancos de Emisión” del 30 de agosto de 1930, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1930, así como otros Decretos como el que deroga el que regula la actividad de las casas de cambio y agentes de cambio del 17 de agosto de 1927, publicado en el mencionado Diario Oficial el 1 de julio de 1930.⁸⁵

⁸⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 39.

⁸⁵ *Ibídem.*

Pero un problema particular que tenían que resolver era el de la exportación de oro, ya que al contar en México con reservas de ese metal en forma de oro amonedado y circulante, se empezó a sacar del país dichas monedas como mercancía internacional más allá del valor monetario. Lo que sucedió fue que el oro empezó a subir de precio también dentro del país no obstante de que había una prohibición para exportar dicho metal.

A este fenómeno se le conocía como “*desvalorización de la moneda de plata*”, ya que antes de que empezara este lío se tenían monedas de oro y de plata, pero al dispararse el contrabando del oro en monedas, se empezó a dar una disparidad en el valor de estas dos especies, ya que aun cuando el mayor volumen de las transacciones comerciales se efectuaba en monedas de plata, se empezó a exigir que se pagaran las obligaciones contraídas con monedas de oro, no obstante de que se contara con las monedas de plata suficientes para pagar dichas deudas.⁸⁶

Se decidió primero la conservación del patrón oro pero con una diferencia esencial, ya lo podrían circular dichas monedas. Esto significaba que si uno tenía estas monedas, las podía cambiar por divisas u otras monedas para tener pesos circulantes, el problema era determinar el tipo de cambio para hacerlo. Se eligió primeramente continuar con la paridad establecida en 1905 que tenía el peso mexicano respecto de la equivalencia teórica de setenta y cinco centigramos de oro puro, después por las necesidades del mercado.

Pero imaginemos por un momento este trance, el convencer a un obrero, a un campesino o a un pequeño comerciante que desde que nacieron han vivido con incertidumbre económica y, por lo tanto, le han dado el justo valor a las monedas de oro, que ya no las van a poder utilizar en sus transacciones diarias y que, por lo tanto, las “*entreguen*” al gobierno para que a cambio les de unos billetes o nuevas

⁸⁶ Es importante señalar que desde el año 1927 se declaró suspendida la acuñación de pesos plata, pero antes de esa fecha se habían realizado emisiones considerables de esa moneda y de monedas fraccionarias de cincuenta centavos.

monedas que ni plata tienen, pero que representarán el mismo valor de las monedas de oro que entregan. A esta reforma le siguieron otras del 12 de abril y del 19 de mayo de 1932 respectivamente.

3.2 Ley General de Instituciones de Crédito, del 28 de junio de 1932

Transcurrido un poco más de un mes del asesinato de Álvaro Obregón, el presidente Pascual Ortiz Rubio publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932. En su exposición de motivos señala que la orientación que se dio al Banco de México al mantenerlo alejado del mercado directo del crédito para permitirle cumplir con sus funciones, impuso la necesidad de una transformación en todo el régimen de crédito del país. Esta transformación prácticamente era integrar al Instituto Central en el sistema bancario, así como el dejar las bases legales que permitieran estirar la liga de las necesidades crediticias para adaptarla a las del país.

La emisión de esta Ley se pensó como el primer paso de un paquete legislativo, ya que después de su publicación se emitiría la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que sería su complemento, en donde la primera sería portadora de todas las prescripciones adjetivas que refieren al régimen y del funcionamiento de las instituciones de crédito, y la segunda regularía las disposiciones legales sustantivas relativas a la organización jurídica de las operaciones de crédito y de la banca, así como de la creación y circulación de títulos de crédito.

Se señala en dicha exposición de motivos que la estructura de esta nueva Ley comprende la división de las instituciones de crédito y la de las auxiliares, ya que algunos organismos, como las cámaras de compensación, son típicamente bancarios, y otros, como las bolsas de valores, no, pero que constituyen un elemento indispensable de un sistema bancario, pues de ellos depende, en gran parte, la existencia de un mercado de dinero y de capital.

De igual manera, las sociedades generales y financieras y las uniones o asociaciones de crédito complementan también el régimen bancario en cuanto lo proveen de medios propios para actuar y permiten que el crédito penetre a grupos sociales que normalmente no son alcanzados por el tipo de operaciones que realizan. Como los Almacenes Generales de Depósito, que permiten la movilización de grandes cantidades de dinero, al prestar dinero a los productores que difícilmente tendrían acceso al crédito con otros tipos de instituciones de crédito. Esta nueva legislación incorporaba el principio de que todos estos organismos debían de ser tutelados por el Estado, es decir, deben estar regulados y ser supervisados. Este era el caso de las sucursales de instituciones de crédito del extranjero que operaban en México que formaron a ser parte del sistema bancario mexicano bajo esta tutela.

Considerando lo anterior, la estructura de la nueva Ley comprendía a las instituciones de crédito y a las auxiliares, entendiendo por las nuevas instituciones de crédito a las siguientes:

“Artículo 1º. Son instituciones de crédito:

I. Las instituciones nacionales de crédito.

II. Las sociedades mexicanas que tengan por objeto exclusivo la práctica de operaciones activas de crédito y la celebración de alguna o algunas de las siguientes:

- a) Recibir del público depósitos a la vista o a plazo, o con previo aviso de menos de treinta y un días.
- b) Recibir depósitos en cuentas de ahorros.
- c) Expedir bonos de caja.
- d) Emitir bonos hipotecarios.

e) Actuar como fiduciarias.”

Por primera vez en la legislación bancaria mexicana se hacía referencia a las instituciones nacionales de crédito, respecto de las cuales se conservaba el régimen de especialidad legal, pero sometiendo su fundación y funcionamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La propia Ley definió a las instituciones nacionales de crédito como aquellas constituidas con intervención del Estado Federal, ya fuere a través de la suscripción de la mayoría del capital o bien, aún en caso de no hacerlo, por medio de la reserva del derecho de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar las resoluciones que la Asamblea o el Consejo tomaran. En el artículo 2º de este ordenamiento también se reguló que dichas instituciones nacionales de crédito, al igual que el Banco de México, se registrarían por sus respectivas leyes especiales.

Para darnos una idea de la evolución jurídica de esta institución, sólo hay que revisar lo que se regula en la Ley de Instituciones de Crédito vigente respecto de las instituciones de banca de desarrollo, ya que en el artículo 30 se establece que dichas instituciones son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley. El depósito de ahorro seguía concebido en esta nueva Ley como una institución tutelada por el Estado, y por consecuencia, su administración sólo se confiaba a instituciones especialmente organizadas al efecto y sujetas a la vigilancia del propio Estado.

Como instituciones auxiliares, la nueva Ley incluía a los Almacenes Generales de Depósito, a las Cámaras de Compensación, a las Bolsas de Valores, a las Sociedades Financieras y Uniones o a las Asociaciones de Crédito, limitando su actuación al solicitarles la necesidad de obtener una concesión del Estado en los casos en que estas instituciones efectúen alguna de las operaciones o emitan

títulos de crédito que por su importancia en la organización del régimen bancario ameriten esa concesión.

Respecto de los Almacenes Generales de Depósito se reconocía que ya había en el país un concepto claro de su utilidad y forma de operar, por lo que la nueva Ley buscaba precisar más el carácter puramente auxiliar de esas entidades y ampliar su campo de acción, como el caso de la reforma paralela a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito que reglamentaba la emisión y circulación de los certificados de depósito y los bonos de prenda en una forma mucho más amplia y precisa.

Estas entidades podían ser de tres clases: los que se destinaran exclusivamente a graneros o depósitos especiales para semillas y demás frutos o productos agrícolas, industrializados o no; los que además de estar facultados para recibir en depósito los frutos o productos señalados, lo estén también para admitir mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por lo que haya pagado los derechos correspondientes, y los que estuvieran autorizados para recibir productos, bienes o mercancías por los que no se hubieren satisfecho derechos de importación que gravaran las mercancías importadas. Y se establecía que el capital mínimo requerido para el establecimiento de estos Almacenes Generales de Depósito era de 50,000 pesos, 100,000 pesos, 200,000 pesos y 300,000 pesos dependiendo de cada caso.

Sobre las cámaras de compensación, al confiarse al Banco de México la organización del servicio de compensación y establecer el sistema de asociación de todos los bancos comerciales para tal propósito, la nueva Ley se limitaba a definir el carácter jurídico de la compensación bancaria, estableciendo que la compensación se llamará “*local*”, si se efectuaba entre las instituciones que operen en la plaza donde tenga establecida oficina el Banco de México, se llamará compensación “*por zona*”, si se efectuaba entre instituciones que operen en diversas plazas comprendidas dentro de la zona señalada al efecto para la oficina

respectiva del Instituto Central, y se debía llamar “*nacional*”, si la compensación se efectuaba por instituciones que operaran en plazas de diversas zonas de la República.

Respecto de la regulación aplicable a las bolsas de valores, en esta Ley se precisa el carácter de la operación en bolsa, es decir, se establece que solo serán materia de contratación en bolsa los valores y efectos públicos, los títulos de crédito y los valores por efectos mercantiles emitidos por particulares o por sociedades, así como los metales preciosos, amonedados o en pasta. Además de que debían organizarse conforme lo establecido en las disposiciones contenidas en el Código de Comercio.

También se establecieron restricciones para operar en bolsa considerando que en ese momento se encontraban en período de formación, pero sin llegar a tener restricciones excesivas que impidieran su operación, como el señalar las bases para admitir valores a cotización, la formación de las bolsas mismas o el prohibir ciertas operaciones, como las nominales al contado por el alto contenido de azar que conllevaban. Se estableció que se considerarían operaciones al contado las que se consumieran en el tiempo que mediara hasta la reunión siguiente de la bolsa correspondiente, y operaciones a plazo, cuando la consumación se llevara a cabo en una fecha posterior a la siguiente reunión de la bolsa. Por su parte, la citada exposición de motivos señalaba que las sociedades generales o financieras se concibieron como instrumentos para procurar la organización y el funcionamiento de las empresas, por lo que se decidió no llevar a cabo una vigilancia o inspección sobre ellas.

Además la nueva Ley estableció la posibilidad de crear como instituciones auxiliares a las uniones de crédito, sociedades o asociaciones de crédito. Lo anterior, considerando que habían grupos de población para los cuales resultaba inaccesibles las formas ordinarias del crédito, ya fuera por el carácter especial de sus necesidades o por la situación económica de las personas que integraban

dichos grupos. Un ejemplo de ello eran los pequeños productores o empresarios, cuyas necesidades individuales de crédito eran tan reducidas que pasaban inadvertidas para los bancos, ya que les resultaba muy caro hacerlo.

Por ejemplo, las uniones de crédito, que no quedaban sujetas en principio a la vigilancia del Estado, eran agrupaciones que obtenían créditos colectivos que sus miembros de manera individual no hubieran podido obtener. Se estableció que las uniones de crédito operaran directamente con los bancos, considerando que éstos, por interés propios, deberían de encargarse de las labores de vigilancia e inspección correspondientes de las operaciones que con ellos celebren. Solamente el Estado intervendría cuando estas uniones de crédito operaran con el público en general y no solo con sus miembros.⁸⁷

Las categorías de establecimientos bancarios y asimilados reguladas en la legislación anterior fueron suprimidas, debido a que se reconoció finalmente que el Estado no podía materialmente supervisar sus actividades y el cumplimiento de la regulación aplicable. Estos establecimientos eran operados por personas físicas o sociedades que hacían operaciones de crédito y de banca que no estaban especialmente señaladas por la Ley, ni tenían por objeto exclusivo en su actividad la práctica de operaciones de crédito.

Asimismo, en el artículo 3º de la nueva ley bancaria se estableció que cuando una institución de crédito tuviere autorización para efectuar varias de las operaciones señaladas en la fracción II del artículo 1º, debía realizar cada clase de operación por conducto de un departamento especial, y que la parte del patrimonio de la institución que afectara cada uno de esos departamentos, debería

⁸⁷ La Ley establecía que los miembros de las uniones de crédito podían constituir sobre sus propios inmuebles, hipotecas divisibles en células, siempre que estas cédulas fueren emitidas con la intervención y con la garantía ilimitada de la unión de crédito respectiva. En este caso, el crédito se solicitaba al público en general, las cédulas constituían un incremento del acervo de valores en circulación y resultaba, por ello, indispensable que la operación se practicara mediante concesión del Estado y bajo su vigilancia. Cabe mencionar que las cédulas representaban la parte individual del tenedor en una hipoteca constituida sobre un bien determinado, teniendo por garantía real el bien hipotecado.

expresarse en la contabilidad con mención de los bienes o valores que lo integraran, llevando nota separada de sus operaciones y quedando formulado un régimen de preferencia, en cada departamento, para las operaciones que les sean propias.

El presidente Pascual Ortiz Rubio explicó en la exposición de motivos citada que la razón de esto era evitar, en la medida de lo posible, toda confusión en la inversión de los recursos, así como para mantener el conveniente principio general de operar de manera distinta según el tipo de negocio bancario y de operaciones de crédito que se llevaran a cabo. Según él, era adecuado el criterio de especialización de las instituciones de crédito, a través del cual se vincula la inversión de los recursos bancarios con las fuentes de procedencia de tales recursos. Había que evitar que se siguiera dando el desajuste entre la procedencia de los recursos bancarios y las formas de inversión, que no ofrecían para el depositante ni para los bancos la debida seguridad en la operación, y mucho menos, proporcionaban un remedio eficaz a las necesidades de crédito del país.

De acuerdo con este ordenamiento, las instituciones de crédito autorizadas para recibir depósitos del público a plazo no mayor de treinta días estaban obligadas a asociarse con el Banco de México, S.A., es decir a suscribir acciones de éste por una cantidad no menor del seis por ciento del capital y reservas de las mismas, y además tenían obligación de conservar en dicho Banco un depósito en efectivo sin interés por un monto similar al cinco por ciento de los depósitos antes señalados.

Por su parte, el Banco de México, S.A. no estaba facultado para efectuar las operaciones bancarias que podían llevar a cabo los Bancos de depósito y descuento, a través de inversiones de su capital, reservas y depósitos, sino sólo las que eran compatibles con su naturaleza de Banco Central, pero se le dejaba en libertad de comprar y vender giros y letras en el mercado abierto, y de hacer anticipos sobre títulos o valores realizables al momento, siempre que los efectos y

los anticipos mencionados no tuvieran un vencimiento que excediera de cinco días.

Es importante destacar que el presidente Ortiz Rubio hizo hincapié en que en esta nueva Ley los depósitos de ahorro seguían siendo una institución tutelada por el Estado, lo cual significaba que su administración sólo se confiaría a instituciones especialmente organizadas al efecto y ésta estaría sujeta a vigilancia estricta por parte del Estado. También la figura del bono de caja fue beneficiada, ya que hasta ese momento nunca llegó a tener un desarrollo adecuado, a veces por la falta de un mercado de valores y otras porque por confusión ocupaba una posición intermedia entre el bono hipotecario y el certificado de depósito a plazo. Pero eso se buscó cambiar con la nueva Ley, ya que en dicho ordenamiento se definió y precisó el carácter de este título como un simple certificado de depósito bancario redimible a plazo o a previo aviso y con causa de interés.

La emisión de los bonos de caja, junto con los hipotecarios, era el medio idóneo de concentración de los ahorros públicos, por ello se pensó así que el bono de caja fuera un instrumento que facilitara la constitución de depósitos en forma distinta a la cuenta de cheques, además de que permitiría la realización de algunas inversiones a los propios bancos, como era el caso de los préstamos refaccionarios, cuyos términos y condiciones no se ajustaban a las exigencias de los depósitos a la vista, ni podían por tanto, ser practicadas con los fondos procedentes de estos depósitos.

Por último, señalamos que en este ordenamiento se estableció que en las ciudades en donde existieran tres o más instituciones de crédito se establecieran cámaras bancarias de compensación local, y destacamos que en esta Ley se incluyó una de las primeras disposiciones que protegían los intereses del público, particularmente de los ahorradores. Ya que en su artículo 53 se reguló que las cantidades depositadas en las cuentas de ahorro ganarían intereses uniformes para este tipo de cuentas, el cual podía ser elevado en cualquier momento pero no

podía ser reducido a menos que se avisara de esta situación en el Diario Oficial de la Federación y en algún periódico en donde operara la institución depositaria con sesenta días de anticipación. Pero si el banco pretendía reducir el interés que otorgaría a menos del 4% anual, estaba obligado a obtener previamente el consentimiento expreso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.3 Emisión de otros ordenamientos legales

La emisión de la nueva Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932 se complementaba con la emisión de otros ordenamientos legales: la ley del 12 de abril de 1932, que reformaba la Constitutiva del Banco de México, S.A., con el objetivo de ratificar el camino que había tomado el banco, al hacer operaciones directas de préstamo y descuento. Es decir, estas reformas propiciaron la consolidación del Instituto Emisor, como banco central del país, sustituyendo su régimen de operaciones, hasta entonces con muchas características comunes a cualquier banco de depósito y descuento, por un estatuto más consecuente con el desempeño de sus funciones de regulación del crédito y de los cambios; la ley del 19 de mayo de 1932, complementaria a la del Banco de México, con el objetivo de establecer que las instituciones de crédito estuvieran obligadas a asociarse al Banco de México, lo cual antes era facultativo, y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 26 de agosto de 1932, que creaba la estructura jurídica para la existencia de operaciones e instrumentos que se requieran en la nueva organización del crédito.

Con la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito se da uno de los pocos casos en la legislación mexicana de leyes que permanecen intocables, después de 80 años de su emisión esta Ley contiene casi los mismos artículos que redactaron los legisladores de esa época. El conocimiento de sus disposiciones es un paso obligado para las personas que buscan comprender los secretos de la legislación bancaria. No tendría sentido que fuera de otra manera, en esta Ley se regulan a los títulos de crédito, comprendiendo a los títulos

nominativos, al portador, lo relativo a la letra de cambio, al pagaré, el cheque, las obligaciones, los certificados de participación, los certificados de depósito y el bono de prenda, las operaciones de crédito, comprendiendo al reporto, al depósito bancario de dinero, al depósito bancario de títulos, al depósito de mercancías en Almacenes Generales, a la apertura de créditos, etc. No hay de otra, aquí no hay atajos benévolos.

Como nos recuerda Aleida Guerrero, decían los cercanos que para el ingeniero Pani la creación y circulación de títulos de crédito y formas típicas de contratación, el buen funcionamiento del Banco Central y el nacimiento de un mercado de capitales y dinero podían conducir a que *“el Estado introdujera en la producción, circulación y aplicación de las riquezas, la orientación más conveniente y que mejor se ajuste a las exigencias, no sólo de un sentimiento primario de justicia sino de un más amplio y fundamental propósito de enaltecer la vida de la comunidad, empujándola hacia un mejoramiento económico indefinido.”*⁸⁸ El ingeniero Pani sin duda era un entendido del tema, pero por sus planteamientos podemos afirmar que era gran teórico pero no era un buen práctico.

4. ABELARDO L. RODRÍGUEZ

Después de que se llevara a cabo la renuncia a la Presidencia de la República del ingeniero Pascual Ortiz Rubio, el Congreso de la Unión designó a Abelardo L. Rodríguez como presidente sustituto, cargo que ocupó del 4 de septiembre de 1932 al 30 de noviembre de 1934. Meses antes de dicha designación, el país pasaba por una situación particularmente difícil provocada por las consecuencias de la crisis económica mundial, ya que a la depresión mercantil con la que había comenzado se sumaba un agudo pánico financiero surgido a mediados de 1931.

⁸⁸ Guerrero Mondragón, Aleida, *op. cit.*, Nota 45, p. 188.

En su período se llevaron a cabo varios hechos importantes, uno de ellos fue la promulgación del salario mínimo federal o la fundación de Nacional Financiera, además fundó el Banco Hipotecario y de Obras Públicas, creó la ley de beneficencia privada y la ley orgánica de la Universidad Autónoma de México, además de que inauguró el Palacio de Bellas Artes. Asimismo correspondió a Abelardo L. Rodríguez, expropiar el predio "*La Bombilla*", para hacer un parque y monumento a Alvaro Obregón; instaurar la educación socialista y dictar la ley sobre monopolios. Además estableció la Nacional Financiera y amplió el período presidencial de cuatro a seis años de gestión.

Durante su gobierno, tuvo como Secretario de Hacienda al general Plutarco Elías Calles, quien ejerció el cargo del 29 de septiembre al 31 de diciembre de 1933, sobre todo por motivos políticos. El general Calles no llegó a despachar asuntos inherentes al puesto que desempeñaba, ya que al poco tiempo de su nombramiento estableció su residencia en Tehuacán, Puebla, y quien realmente estuvo a cargo de las cuestiones financieras nacionales fue el subsecretario Marte R. Gómez, nacido en Reynosa, Tamaulipas.⁸⁹

Es importante mencionar los trabajos realizados por el ingeniero Gómez que llegó a ser Secretario de Hacienda en el año 1934, tendientes a la consecución de la estabilidad financiera y el freno de la especulación monetaria respecto al peso frente al dólar. Durante su gestión el Banco de México logró impedir una crisis del sistema bancario, el Banco Nacional de Crédito Agrícola fue reorganizado, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. de C.V. ofreció financiamientos principalmente para obras de abastecimiento de aguas, así como saneamientos y construcción de mercados. El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. de C.V. fue creado en 1933 con el objeto de otorgar créditos para la realización de obras y servicios públicos, para la creación y el desarrollo de industrias de interés nacional y para la construcción de habitaciones

⁸⁹ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 171.

populares. Barros Sierra, Manuel, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. de C.V.⁹⁰ Además a través de la Nacional Financiera se desarrolló la Bolsa de Valores.⁹¹ Los primeros títulos que se crearon fueron los bonos de caminos y las cédulas hipotecarias, la Financiera colaboró con entidades privadas en la elaboración y emisión de nuevos valores, siendo también importante su compromiso en la compraventa de títulos en el mercado.

En poco más de dos años Abelardo L. Rodríguez emitió una serie de reformas a la legislación bancaria que por su contenido daba muestras confusas de ser un gran amigo de los banqueros, considerando que pasaban por una época que se caracterizaba por tener la restricción más severa del crédito bancario que la República había conocido desde la Revolución. Como fue publicado en la Revista de Administración Pública, Abelardo Rodríguez en su autobiografía explicaba el sentido de su desempeño: *“Insisto en que nunca fui un buen político y en que si acepté el cargo de presidente sustituto de la República fue porque tenía la seguridad de nivelar el presupuesto y poner en orden la administración del gobierno. Para lograrlo, me propuse permanecer al margen de la dirección política, dejando esa actividad en manos de políticos”*.⁹²

Y como buen administrador permitió a los bancos el invertir su capital que no estuviera representado por efectivo en caja o en depósitos en el Banco de México o en otros bancos en operaciones de compra y venta en el mercado abierto de bonos, cédulas, obligaciones u otros títulos de crédito semejantes, cotizados en bolsas oficiales; en créditos de servicio público y en créditos inmobiliarios, en lugar de sólo en créditos de obras públicas, lo cual seguramente fue un negociazo para los dueños de los bancos. También condicionó a los bancos para que fuera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la encargada de autorizarles la clausura

⁹⁰ Barros Sierra, Manuel, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. de C.V., Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957, p. 61. Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957, p. 61.

⁹¹ *Ibidem*, p. 174.

⁹² *Ibidem*, p. 371.

o traspasos de sus sucursales, además de sólo la apertura, pero por otra parte estableció que dicha Secretaría debería su consentimiento expreso para que los bancos pudieran atreverse a otorgar más del 4% anual de intereses a sus clientes que tuvieran una cuenta de ahorro.

4.1 Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito

Durante su mandato se llevaron a cabo dos extensas reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito⁹³, la primera fue del 30 de agosto de 1933 y la segunda del 30 de agosto de 1934, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1933 y 31 de agosto de 1934, respectivamente. Entre las principales modificaciones se estableció que serían consideradas como instituciones de crédito a las sociedades mexicanas autorizadas para celebrar contratos de capitalización, y que las sucursales o agencias de bancos extranjeros serían consideradas por Ley como bancos. Además se reguló que los individuos o las compañías que no fueran bancos y que recibieran accidentalmente o de manera habitual depósitos reembolsables en efectivo, se considerarían como depositarios de derecho común y nada más, considerando de que antes se les obligaba a invertir dichos depósitos en ciertos títulos o valores, ya que en caso de no hacerlo se les podían ser declarados en quiebra fraudulenta, si se ponían en el supuesto de liquidación judicial o quiebra.

Pero también emitió el Reglamento del Artículo 60 de la Ley General de Instituciones de Crédito para principalmente regular las operaciones de ahorro o de capitalización establecidos en el artículo 60 de dicha Ley, y una serie de Decretos que modificaron dicho ordenamiento legal, siendo una de los más importantes el del 29 de abril de 1933, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo siguiente, en donde limita las operaciones en moneda extranjera que podían realizar los bancos, debido a que en su opinión no se

⁹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1932 - 1980, México, 1980, Tomo II.

justificaba y resultaba inadmisibles que los bancos pretendieran convertir casi todo su capital, incluyendo su capital mínimo exigido por la Ley para su constitución, a divisas extranjeras. Decía que ese tipo de acciones eran una muestra clara de una actitud de desconfianza y hostilidad sistemáticas hacia la moneda nacional y por ello el Gobierno Federal pondría un punto final a tales actitudes.

Unos meses antes, el 12 de septiembre de 1932 emitió el “*Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria*”, en donde cambiaban de parecer y ahora establecían que la Comisión celebraría sus juntas en las fechas y con la frecuencia que ella misma determinara, pero sin que pudieran ser menos de una vez por semana, considerando que en el Reglamento de 1925 se establecía solamente que las sesiones deberían ser semanalmente.

Al concluir su mandato se retiró a la vida privada para dedicarse a los negocios y la actividad industrial. Murió en la ciudad norteamericana de La Jolla, California, en 1967.

5. LÁZARO CÁRDENAS

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940 con el apoyo de Calles. El gobierno cardenista había heredado una economía en ascenso que se recuperaba de la depresión de 1929. La idea económica central en los postulados cardenistas era concebir al Estado como rector de la economía nacional. Cárdenas pensaba que como representante de los intereses colectivos de la nación, el Estado debía intervenir en la economía para elevar su crecimiento y reducir las desigualdades existentes, no resueltas desde la revolución de 1910.⁹⁴ Es por ello que la política monetaria fue expansiva para estimular la economía, cuando la inflación rebasaba los límites deseados, de

⁹⁴ Guerrero Mondragón, Aleida, *op. cit.*, Nota 45, p.p. 190-191.

inmediato se trataba de reducir la base monetaria para controlar el aumento de los precios.

Como consecuencia de ello, el sector privado se retrajo temeroso de las consecuencias de la política social del régimen, y se produjo una situación de escasez de crédito, ante un mercado interno creciente. Los créditos agrarios se redujeron y los ejidatarios se quedaron sin fuentes de capital.⁹⁵ Por ejemplo, ha señalado Diego López Rosado que en otros casos como en el Distrito Federal, existieron instituciones o agrupaciones que eran los que hacían llegar el crédito a menor escala, como el Banco de Crédito Popular, el Banco Obrero Popular o las uniones de crédito de comerciantes.⁹⁶ En medio de dicha crisis el general Lázaro Cárdenas modificó la Ley General de Instituciones de Crédito mediante el Decreto del 21 de marzo de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1935, para fomentar principalmente el otorgamiento de crédito de los bancos para el desarrollo de la producción del país, como fueron las demandas de crédito que buscaban obtener recursos para emplearlos en operaciones de habilitación o avío.⁹⁷ Señalaba que los bancos tenían dinero de sobra para llevar a cabo lo anterior considerando el incremento constante de los depósitos a la vista por parte de sus clientes, por lo que de esta manera esos recursos estarían invertidos en fines productivos y de fomento y no estarían inactivos o invertidos en operaciones especulativas, lo cual en su opinión era perjudicial para la vida económica del país.

El argumento que sostuvieron fue que había sido siempre un obstáculo el régimen legal de inversión de los depósitos a la vista ya que se fundaba en el principio de inmediata exigibilidad que, teóricamente al menos, garantizaba la liquidez de las instituciones de crédito. Es por ello que se autorizó el uso de los

⁹⁵ Loyo, Martha B., “Las oposiciones al cardenismo”, en León González, Samuel (comp.), *El Cardenismo 1932-1940*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, pp. 438-439.

⁹⁶ López Rosado, Diego, *Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V.*, Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957, p. 43

⁹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

depósitos a la vista en operaciones de habilitación o avío. Cabe mencionar que se estableció que este tipo de créditos fueran exigibles en un plazo improrrogable de 180 días y que su cuantía fuera estrictamente limitada al 5% de los depósitos constituidos a la vista en el banco inversor, con la posibilidad de aumentarlo hasta el 15% con autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo cual se pensaba que por un lado ayudaría a los productores pero también representarían un buen negocio para los bancos.

5.1 Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito

Posteriormente, el presidente Cárdenas solicita una autorización al Poder Legislativo mediante el Decreto del 30 de diciembre de 1935, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935, para legislar en materias de ingreso, crédito y moneda, deuda pública, seguros y pensiones, bienes de propiedad federal y organización administrativa de servicios hacendarios, de manera extraordinaria por el período del 1º de enero al 31 de agosto de 1936.⁹⁸ Es por ello que dos días antes de que se diera el término de ese período, el presidente Cárdenas emite un Decreto que modificó la Ley General de Instituciones de Crédito en donde para que no hubiera duda de cuáles eran los depósitos a la vista a los que hacía referencia, reformó la Ley y estableció principalmente que los depósitos a la vista serían únicamente los siguientes:

1. Los depósitos en cuenta de cheques;
2. Los depósitos que se constituyan sin término fijo de retiro o a plazo que no exceda de treinta y un días, y
3. Los depósitos reembolsables con previo aviso de siete días o menos.

⁹⁸ Ibídem.

Asimismo, que el monto de los depósitos a la vista debía invertirse conforme a lo siguiente:

1. En efectivo de caja, en depósitos en el Banco de México o en depósitos reembolsables a la vista constituidos en otras Instituciones de Crédito del país, en Bancos o casas bancarias de primer orden en el extranjero, o en divisas o en cambio sobre el exterior;
2. En oro;
3. En giros o letras de cambio sobre el país, con vencimiento que no exceda de siete días vista;
4. En compra o descuento de efectos pagados, endosados o avalados por Instituciones Asociadas al Banco de México, con vencimiento a plazo no mayor de 270 días a partir de la fecha de compra o descuento;
5. En descuento de letras de cambio o pagarés, procedentes de operaciones comerciales;
6. En descuento de cupones de interés o de amortización, vencidos a no más de 90 días, de bonos, cédulas u obligaciones al corriente en su servicio;
7. En créditos de habilitación o avío, en los términos del artículo 69, exigibles a un plazo no mayor de 180 días, y que en conjunto no excedan del 5% de los depósitos, pudiendo este último límite ser ampliado mediante disposiciones de carácter general hasta un 15% por la Secretaría de Hacienda, oyendo previamente al Banco de México;
8. Etc.

En ese sentido, respecto del importe de los depósitos en cuenta de ahorros que no estuviera representado por efectivo en caja o en depósito en el Banco de México, se estableció que deberían estar invertidos además en:

1. En créditos de habilitación o avío en términos del artículo 69, a un plazo no mayor de un año, y
2. En créditos refaccionarios en términos de los artículos 70 y 71, reembolsables con amortizaciones de periodicidad que no exceda de un año, y con garantía adicional hipotecaria en primer lugar, sin exceder el monto sumado de dichos créditos, del 25% de los depósitos.

Ha señalado Rafael Loyola que el gobierno del general Cárdenas dirigió sus metas a saldar los pendientes sociales mediante una ambiciosa política de reparto agrario, el respeto a los derechos laborales de los trabajadores y la incentivación de la economía mediante un extensivo programa público de inversiones y la creación de organismos públicos de estímulo y orientación económica.⁹⁹ Su primer Secretario de Hacienda fue el mexiquense Narciso Bassols, quien tenía 37 años cuando ocupó dicho cargo, aunque antes ya había sido Secretario de Educación y de Gobernación con los presidentes Ortiz Rubio y Rodríguez. Salvador Novo se refirió a Narciso Bassols como la persona que *“le toco sortear la devaluación del vecino dólar en sus repercusiones mexicanas, evitar drásticamente la fuga de la plata durante un alza del metal blanco que nadie sabía lo que pudiera durar, imprimir billetes de a peso y acuñar tostones enanos. Cuando su integridad lo llevó a retirarse de un puesto al que la gente creía que lo había llevado la amistad y el favor de un caudillo iluminado, dejó las arcas repletas, sólido el crédito mexicano.”*¹⁰⁰

⁹⁹ Loyola Díaz, Rafael, “Guerra, moderación y desarrollismo”, en Servín, Elisa (comp.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 29.

¹⁰⁰ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 178.

5.2 Ley de Crédito Popular

El gobierno del general Lázaro Cárdenas emitió la “*Ley de Crédito Popular*” con el objeto de poner al alcance de los pequeños y medianos productores el capital necesario para lograr la transformación de los sectores artesanos hacia los sistemas superiores de la producción industrial maquinizada.

Las Uniones de crédito eran asociaciones destinadas a celebrar operaciones de crédito en beneficio de sus miembros, se podían agrupar por sindicatos, uniones gremiales, cooperativas, asociaciones de profesionistas o personas físicas que reunieran alguno de los requisitos siguientes:

1. Ser trabajadores con un salario anual no mayor de tres mil pesos.
2. Ser artesanos, siempre que atiendan su taller personalmente, o con la ayuda de familiares o con la de terceros siempre que no pasen de cinco.
3. Ser pequeños comerciantes que no produzcan una renta neta anual mayor de tres mil pesos.
4. Ser profesionista con un ingreso medio anual que no exceda los cinco mil pesos.

Las Uniones de Crédito podían otorgar préstamos de habilitación o avío por montos bastante altos, es decir hasta 65% del ingreso total que normalmente pudiera tener durante el plazo del préstamo el negocio industrial o comercial de que se tratara. El plazo podía ser hasta de dieciocho meses máximo, y la idea era de que ese dinero se utilizara en invertir en la adquisición de materias primas y materiales, o en los gastos directos de explotación que demanden la industria o el comercio a que se destinen dichos recursos.

También en marzo de 1935 se emitió el Reglamento de Cámaras Bancarias de Compensación Local en términos de los artículos 115, 116 y 117 de la Ley General de Instituciones de Crédito en donde se establecía que podían establecerse cámaras de compensación local en las ciudades en donde existieran tres o más instituciones de crédito. El objeto principal de las cámaras de compensación era la simplificación del trámite del cobro de efectos susceptibles de compensación, es decir los giros entre bancos, los cheques, las letras de cambio y los traspasos.

El 15 de marzo de 1935 se emitía el “*Reglamento Interior de la Cámara de Compensación Local de la Ciudad de México*”, el cual se publicaba en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1935. Los delegados de cada banco debían presentarse a la Cámara de Compensación todos los días hábiles, los sábados y los “semi-feriados” a las nueve de la mañana con sobres individuales que incluyeran los documentos del día a cargo de cada una de las instituciones, así como una hoja de “débitos” y otra de “créditos” estandarizadas por duplicado.¹⁰¹

5.3 Ley Orgánica del Banco de México

El 28 de agosto de 1936 se emite posiblemente la principal legislación aplicable al servicio de banca y crédito durante su mandato, la Ley Orgánica del Banco de México, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936.¹⁰² Hasta ese momento el Banco de México, S.A. había aumentado sus recursos y su autoridad, así como haber logrado mejorado su crédito, pero todavía no había resuelto situaciones que le permitiría definir el papel que desempeñaría en el futuro. El papel del Banco Central siempre ha sido fundamental en la vida de una nación, ya que está destinado a servir como eje y

¹⁰¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, op. cit., Nota 78.

¹⁰² *Idem*.

núcleo de enlace en un sistema bancario nacional, pero las condiciones con las que se creó el Banco de México, S.A. en 1925 eran lamentables pero era lo que había, aquí unos ejemplos: había pocos bancos nacionales y los bancos extranjeros tenían menos interés en invertir en el negocio bancario mexicano; los capitales disponibles escaseaban, y por lo tanto, no había crédito bancario; el uso que se hacía a los títulos de crédito era sumamente restringido, además de que la gente guardaba su dinero en donde fuera, menos en los bancos, considerando las características del régimen monetario y la fuerte desconfianza que quedaba en los hábitos de la población.

Pero con la emisión de esta nueva Ley se buscó corregir dicha situación y sentar las bases para la urgente actuación de un Banco Central en la vida económica nacional. Al definir los objetos del Banco, el artículo 5º colocó en primer término el que consistía en regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios sobre el exterior y el Mercado de Dinero, reiterando así la preferencia o prioridad de esa función sobre las demás que se enumeran en dicho texto legal. La idea de que se parte es la de que la intervención del Banco en cada una de esas tres esferas económicas, implica el ejercicio de la misma función, cuya finalidad era conseguir que las diversas categorías de medios de pago circulantes bastaran, en todo tiempo y lugar, para las transacciones que se requirieran en su caso.

El régimen a que el Banco de México debe sujetarse en la colocación de billetes y moneda metálica ha variado a lo largo del tiempo, en diferentes momentos la ley aplicable ha limitado el monto de esa circulación vinculándolo al importe, expresado en pesos, de la reserva monetaria en oro, plata y divisas, mantenida en el propio Instituto Central. Ha señalado el Lic. Borja que a ese “candado” se agregó, por ejemplo, en esta nueva Ley, el dimensionar tal circulación al número de habitantes en el país: *“El importe de los billetes que el Banco de México ponga en circulación, sumado al de sus obligaciones a la vista en moneda nacional, no será mayor de la cifra de 50 pesos por habitantes de la*

*República, según los cálculos anuales de la Dirección General de Estadística. Las acuñaciones de monedas y las emisiones de Certificados Monetarios no excederán del límite de 20 pesos por habitante de la República, de acuerdo con los mismos cálculos".*¹⁰³

Por otra parte, la Ley confería al Banco atribuciones bastante extensas para regular la emisión y circulación de los títulos bancarios, con la mira de dotarlo de los medios que necesita para medir el pulso del mercado en su carácter de autoridad. Cabe mencionar que ya para ese entonces el Gobierno Federal estaba preparando la emisión de una nueva Ley General de Instituciones de Crédito que mejorara las garantías de pago de los títulos bancarios a través de los mecanismos de inversión y conforme al criterio de especialización de operaciones.

En cuanto a las relaciones del Banco con el Estado, la nueva Ley conserva fundamentalmente los preceptos establecidos en la legislación de 1925, por lo que se prohíben las operaciones de crédito con los Gobiernos Municipales o locales, se limitan las operaciones directas con el Gobierno Federal a una proporción restringida de los ingresos comprobados de la Tesorería, y se amplían las posibilidades de inversión que el Banco había tenido en materia de fondos públicos, cuando estuvieran representados por títulos de vencimiento próximos y con una garantía específica que fuera adecuada.

Sin embargo, como consecuencia de la expropiación petrolera, en 1938 México vivió una fuerte recesión, y por tal motivo se generaron presiones inflacionarias, aumentaron los costos de las importaciones y de los alimentos, la producción agrícola resultó afectada por la reforma agraria, el abastecimiento a las ciudades se vio limitado y los precios comenzaron a subir. En opinión de José Carral Escalante, quien fuera representante del Bank of America para México y Centroamérica durante 31 años, ese año México se transforma en un país

¹⁰³ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.* Nota. 2, p. 83.

indeseable y poco atractivo para la banca internacional. Por la expropiación petrolera, se retiran los bancos que estaban interesados corporativamente en las empresas petroleras, como el Citibank, el Chase Manhattan Bank, el Manufacturers, el Continental y el Bankers Trust, dejando a México totalmente huérfano de financiamiento extranjero. Y eso sucedió porque el mundo financiero no sabía hasta donde se llegaría con esa política de expropiación, pues se trataba de la primera vez que una nación recuperaba sus riquezas naturales. Es por ello que como se señala en el magnífico libro “La Nacionalización Bancaria, 25 años después”, para restablecer la confianza y la credibilidad en México, el general Lázaro Cárdenas *le pide a su Secretario de Hacienda, el licenciado Eduardo Suárez, que localice bancos importantes en Estados Unidos para sembrar de nuevo la semilla del interés en el país.*¹⁰⁴

5.4 Modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de México

El 28 de diciembre de 1938 el General Cárdenas remite a la Cámara de Diputados un proyecto de modificaciones a la Ley Orgánica del Banco de México que contendría propuestas de regulación fundamentales en el desarrollo del sistema bancario mexicano, el cual fue publicado en el Diario Oficial de los Estados Unidos Mexicanos el 29 de diciembre de 1938.¹⁰⁵ Entre dichas propuestas se encontraban las siguientes:

1. El Gobierno Federal no usaría el crédito que le proporcionara el Instituto Central por considerarlo inconveniente. Es decir, se decidió que a partir de ese momento se suprima la posibilidad de que en lo futuro se abriera crédito al Gobierno Federal en la cuenta que el Banco de México le llevaba en la Tesorería de la Federación, pero en cambio se establecía el mecanismo para que el Gobierno Federal pudiera emitir certificados de

¹⁰⁴ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Nacionalización Bancaria, 25 años después*, 2ª. ed., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo II, p. 118.

¹⁰⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

tesorería con descuento o causa de réditos y suficientemente garantizados con ingresos no afectos a otras garantías.

Dicha emisión se limitaría al monto probable anual de tales ingresos y los certificados servirían para el pago de impuestos. Además de lo anterior, dichos documentos podrían ser aceptados como colateral de las operaciones que el propio Banco de México hiciera con sus asociados, y el Banco podría comprarlos y venderlos en el mercado. De esta forma el Gobierno Federal dispondría de un medio más apropiado para subvenir a la necesidad de coordinar sus gastos y sus ingresos, además de que se crearía un nuevo mecanismo que vendría a llenar las necesidades del mercado de dinero a corto plazo.

2. Se daba por terminado la posibilidad de que los particulares hicieran depósitos a la vista en el Banco de México, por lo que se establecía un mecanismo para que se devolvieran dichos depósitos a través de los bancos comerciales. En tal sentido, se estableció la posibilidad de que el Banco de México emitiera bonos de caja con causa de réditos en la medida que estimara conveniente para cubrir el fin de regulación monetaria. Este tipo de facultad de emitir documentos a plazo serviría al Instituto Central para restringir la circulación de dinero cuando así lo exigieran las condiciones de la balanza de pagos.
3. Se suprimían las disposiciones relativas a la emisión de certificados monetarios, ya que al aumentar considerablemente la circulación de pesos acuñados, parecía no ser necesaria la existencia de esta clase de documentos.

En tal sentido, el presidente Cárdenas emitiría unos días antes de la llegada del año 1939 la Ley que reformaba la Ley Orgánica del Banco de México, es decir el 28 de diciembre de 1938, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la

Federación el día siguiente.¹⁰⁶ Esta nueva modificación fue muy relevante porque a través de la vía legislativa cerraba la llave del crédito al Gobierno Federal a través del Banco Central, es decir, se modificaban las disposiciones suprimiendo la posibilidad de que en lo futuro se de crédito al Gobierno Federal en la cuenta que el Banco de México llevaba a la Tesorería de la Federación. Pero no todo eran malas noticias, en esta reforma se contemplaba que el Gobierno podía financiarse a través de la emisión de certificados de la tesorería. La emisión habría de limitarse al monto probable anual de dichos ingresos y los certificados servirían para el pago de impuestos. Para fomentar el uso de estos títulos, se estableció que dichos documentos podían ser aceptados como colaterales en las operaciones que el Banco Central hiciera con sus asociados, y además éste podría comprarlos y venderlos en el mercado.

5.5 Acciones para restablecer la confianza crediticia de México

Señala José Carral que *para restablecer la confianza y la credibilidad en México, en ese momento el licenciado Suárez se le ocurre ir a California donde el señor A.P. Giannini, agricultor de origen italiano había creado un importante banco. Luego de obtener muchísimo éxito con los cultivos regionales, en 1904 fundó el Banco Italiano, que empezó dando crédito a agricultores de ascendencia italiana. Cuando, al paso del tiempo, el banco cobró importancia, Giannini compró en Nueva York la marca de otro banco pequeño, Bank of America, y la llevó a California. Vino entonces la transformación de la institución. Tras el gran terremoto de 1906 y los catastróficos incendios que asolaron San Francisco, Bank of America se dio a conocer al mundo al prestarle a aquellos que lo habían perdido todo.*¹⁰⁷

En esa reunión el licenciado Suárez invita a Giannini a una de las primeras convenciones bancarias que se realizaban en el país que se llevaría a cabo en

¹⁰⁶ Ibídem.

¹⁰⁷ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 69, pp. 118 y 119.

Torreón en 1940. Giannini acepta. En el encuentro el banquero comentó que le gustaba la ciudad y se encontró con un país que en su opinión se parecía mucho a Italia, por lo que le preguntó a Suárez qué quería que Bank of America hiciera en México, anunciándole que, como vecinos nortños, estaban en la mejor disposición de apoyar. Entonces, relata José Carral, *Suárez con toda intención, le pidió que otorgara un crédito a Petróleos Mexicanos (PEMEX). Y como el banco no tenía ningún conflicto de interés en esa rama industrial, pues no tenía los grandes negocios de la Standard Oil, Texaco o El Águila – compañías con las que había tenido conflicto el gobierno mexicano – le dijo que sí, que con mucho gusto. Fue así como un banco extranjero proporcionó el primer crédito a largo plazo para PEMEX: 50 millones de dólares a cinco años, lo que era una verdadera fortuna.*¹⁰⁸

No obstante lo anterior, es legítimo afirmar que el estado cardenista no estuvo nunca en condiciones de realizar transformaciones más allá de los límites de un gobierno relativamente pobre. Nos recuerda Marcos T. Águila que Ramón Beteta, quien trabajó en la Secretaría de Relaciones Exteriores con Cárdenas y que llegó a ser Secretario de Hacienda en el gobierno de Miguel Alemán, se refirió así al presupuesto ejercido durante el cardenismo en una entrevista concedida en 1964: *“todavía en la época del general Cárdenas, que conocí íntimamente, el presupuesto nacional era de 300 millones de pesos. ¡Nada! Él hizo un esfuerzo desesperado por aplicar la mayor parte de ese dinero a obras sociales aun así, no se sintieron los efectos sino mucho más tarde”.*¹⁰⁹

Y aun cuando el gobierno del general Cárdenas es considerado como uno de los mejores en la historia del país, se reconoce que terminó su periodo presidencial en medio de una notoria impopularidad, entre protestas impuso a su candidato para lograr la sucesión, por lo que Manuel Ávila Camacho ganó las elecciones a un popularísimo Almazán que debió ser presidente.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Águila, Marcos T., *“Raíz y huella económicas del cardenismo”*, en León González, Samuel (comp.), *El Cardenismo 1932-1940*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010, p. 116.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XX México vivía un ciclo de modernización que partía principalmente de una estrecha relación entre sí de las élites políticas, económicas e intelectuales del país, de donde surgían relaciones provocadas por los conflictos que se daban por el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial y los primeros tiempos de la posguerra. Pero en medio de esa severa crisis mundial, en México se pensaba que era el momento de legitimar los proyectos acordados que prometieron conducir a la nación hacia un pleno desarrollo y el apuntalamiento internacional que colocara a México como un país progresista y confiable.

6. MANUEL ÁVILA CAMACHO

Fue Presidente constitucional del 1 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, desarrolló su carrera militar y política bajo la tutela del General Lázaro Cárdenas, con quien fungió como secretario de Guerra y Marina durante su mandato. Durante su sexenio México se convirtió en aliado militar de Estados Unidos durante el desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, lo cual favoreció el despegue de la industria en el país. El crecimiento económico permitió la creación de importantes instituciones como el Instituto Mexicano del Seguro Social, los institutos nacionales de Cardiología y de Nutrición, así como el Hospital Infantil.

Pero también durante su sexenio, el general Manuel Ávila Camacho emitió la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941, con lo cual se derogaba la Ley General de Instituciones de Crédito del 29 de junio de 1932. El economista Francisco Suárez Dávila, de larga trayectoria en el servicio público de México, nos da un panorama de lo que estaba sucediendo en aquella época:

*“A raíz de los preparativos y del ingreso a la guerra en 1941 por parte de los Estados Unidos, tuvo lugar un cambio radical favorable en el entorno externo. En tal sentido, México consolidaba su modelo desarrollista de política económica mediante un programa activo de obras públicas y una política industrial de impulso a la sustitución de importaciones. La situación de guerra favoreció este proceso, así como el crecimiento de las exportaciones, el ingreso de capitales golondrinos y un importante aumento de las reservas internacionales. El tipo de cambio se revaluaba y en 1940 se fijaba en \$4.85 por dólar. Además de que se generaba un elevado ritmo de expansión acompañado de presiones inflacionarias moderadas.”*¹¹⁰

6.1 Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941

Una de las mayores modificaciones a la regulación bancaria que se realizó en el gobierno del general Ávila Camacho en este periodo fue la emisión de la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941. Un cambio importante sin duda.

Se señaló en la exposición de motivos de esta Ley que su emisión se daba en un momento en que se sentía que la prosperidad era una consecuencia lógica del futuro de México después de haber palpado *“los síntomas de renacimiento de la producción mexicana”*. En este nuevo renacer, reconocía la importancia fundamental del Banco de México como una pieza clave en el desarrollo que se previa en el futuro próximo, ya que en su opinión éste pondría *“en práctica los medios adecuados que impedirían el cierre al paso de la expansión de la nación.”* Las cartas estaban echadas, en los planes se proyectaba que el Banco de México se convertiría en el financiador de la obra pública nacional, además pasaría a ser *“el regulador eficaz del volumen de la expansión crediticia”*.

¹¹⁰ Turrent y Díaz, Eduardo, *“México en Bretton Woods”*, Banco de México, México, 2009, p. 13.

Y precisamente la regulación del volumen de la expansión crediticia era el objetivo principalísimo que debía direccionar toda la dirección bancaria del país. Porque, en la opinión del Ejecutivo, cuando *“se produce una expansión inmoderada del crédito bancario y sobrevienen restricciones de cualquier tipo, suelen ser estériles las mejores precauciones adoptadas por el banquero o por la Ley para garantizar la seguridad de los activos, las más seguras perspectivas se truncan, los deudores más solventes se ven en la imposibilidad bancaria general, que además de amenazar el crédito, perturba grandemente la actividad económica en su totalidad”*.

En este punto es conveniente recordar la actuación y el pensamiento del mexiquense Eduardo Suárez Arazolo, abogado que ocupó la Secretaría de Hacienda del 17 de junio de 1935 al 30 de noviembre de 1946, ya que estas reformas fueron producto en buena parte de su visión económica y jurídica. Después de Limantour, Eduardo Suárez Arazolo con 40 años de edad fue el Secretario de Hacienda que tuvo en sus manos un tiempo largo la responsabilidad económica nacional.¹¹¹

Eduardo Suárez tenía la percepción de que la situación económica que se vivía en México era la de un país con grandes recursos naturales y abundante mano de obra pero sin capital que pudiera reunir estas potencialidades de manera productiva. A diferencia del pensamiento del ingeniero Pani, su antecesor en el cargo que creía que la clave era lograr la estabilidad monetaria, su preocupación central era el desarrollo de México y conseguir los medios para conseguirlo, ya fuera mediante lograr un mayor ingreso nacional y la elevación de la renta per cápita. Por esta razón, y al igual que el general Cárdenas, creía que el Estado debía emprender una política de inversiones en obras públicas nunca antes vista,

¹¹¹ Del 17 de junio de 1935 al 30 de noviembre de 1940 durante la administración del presidente Lázaro Cárdenas, y del 1º de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946, en el régimen del presidente Manuel Ávila Camacho.

dejando a un lado a la iniciativa privada por el momento que no estaba en posibilidad de realizarla por el riesgo y la magnitud de las inversiones requeridas.

Suárez consiguió renegociar las antiguas deudas externas de México, la directa y la ferrocarrilera, de una manera muy ventajosa para el país, además de que fue el artífice para que en 1941 México suscribiera un trascendental convenio con los Estados Unidos para que éstos reanudaran la compra de plata de México, mineral que nuestro país producía en grandes cantidades en su calidad de primer productor mundial.¹¹² Ha señalado Aleida Guerrero que *es por ello que enfocó las baterías en reorganizar el crédito, entendía que la banca tenía que estar en posibilidad de utilizar los depósitos del público para invertirlos en empresas que significaran inversión de capital fijo, y no sólo estar ocupadas en operaciones estrictamente mercantiles.*¹¹³

De esta manera en la exposición de motivos señalada de la nueva Ley se destacaban los intereses que se tenían para emitir esta nueva regulación:

1. Finalmente se abandonaba el sistema creado para obligar a diferenciar los depósitos a la vista con los de plazo;
2. Se decidió regular la separación de funciones entre la banca comercial o de depósito y las instituciones de inversión, recogiendo así una realidad que se había consolidado en la práctica bancaria mexicana¹¹⁴, y
3. Fomentar que los banqueros tomaran la iniciativa de las decisiones que tomaran en los préstamos que llevaran a cabo. Esta legislación procuraba establecer un marco de garantías en beneficio del orden público dentro de la cual los banqueros podían dirigir las empresas que les fueran propias a

¹¹² Turrent y Díaz, Eduardo, *op. cit.*, p. 77.

¹¹³ Guerrero Mondragón, Aleida, *op. cit.*, Nota 45, pp. 204-205.

¹¹⁴ Al establecer esta separación se procuró además servir la necesidad de fomentar el desarrollo del mercado de capitales, sobre todo para alentar la expansión del sistema de crédito que no necesariamente busca inversiones de corto plazo.

su juicio y responsabilidad, lo cual les permitiría estar en posibilidad de escoger la forma de las operaciones que considere más adecuadas y exigir a sus deudores las garantías que a su criterio fueran las más convenientes para asegurarles el reembolso de sus préstamos.

Considerando los puntos anteriores, se señaló que la reforma consistía principalmente en desarrollar los puntos siguientes:

El primero. Establecer las bases para que jurídicamente no hubiera duda en las funciones que desarrollaban las instituciones de crédito de las sociedades o instituciones de inversión. Las dudas al respecto eran pocas, pero los abusos eran muchos considerando la poca supervisión.

Es por ello que se especificó que a la banca le correspondía fundamentalmente recibir depósitos bancarios de dinero del público en general y otorgar créditos que debía ser reembolsados dentro del término de un ciclo de producción normal, es decir, en términos de la legislación anterior, en un plazo de hasta ciento ochenta días para la banca en general y un plazo mayor para los depósitos a plazo, el cual en esta nueva regulación se extendía hasta un año, siempre que la suma de las operaciones de esta clase no excediera de 20% del pasivo del banco, a fin de dar cabida a algunas operaciones con ciclos de producción más largos y a las renovaciones de las operaciones a más corto plazo que las necesidades impusieran. De hecho, este plazo lo podía extender la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las localidades fuera del Distrito Federal teniendo en cuenta las necesidades agrícolas. Mientras que a las sociedades o instituciones de inversión les correspondía realizar las operaciones de crédito o más largo plazo, especialmente las inversiones en bienes de capital para la producción. Su función primordial era facilitar la formación de empresas por otras vías que no fueran los bancos de depósito, que no otorgaban créditos a plazos relativamente cortos.

Cabe mencionar que esta Ley no consideraba como sinónimos a las palabras “*sociedades*” o “*instituciones*” al referirse a las sociedades o instituciones de inversión. Las sociedades de inversión se dividían en especies, que eran las sociedades financieras, las sociedades de crédito hipotecario y las sociedades de capitalización, conforme a lo siguiente:

1. Las sociedades financieras eran instituciones dedicadas a la promoción y transformación de cualquier tipo de empresas y a la inversión de capitales de la producción, reservándose las operaciones de emisión y colocación de títulos de casi todas clases, como los bonos generales y comerciales¹¹⁵, además de realizar operaciones de descuento, préstamo y crédito a plazo mayor de ciento ochenta días, para conceder préstamos o créditos con garantía hipotecaria sobre fábricas, talleres o instalaciones mercantiles e industriales, recibir depósitos de empresas en las que tuvieran el voto de mayoría por participación de capital, etc. Se mantenía como operación típica de este tipo de instituciones el crédito al consumo, cubierto por documentos mercantiles que vinieran de la venta de abonos comerciales.

Únicamente podían recibir depósitos a la vista o a plazo de sociedades o empresas en las cuales la institución tuviera el voto de mayoría por participación en el capital, o por habérselo reservado al garantizar la emisión de títulos. Además se les daba mayores facilidades para la emisión de títulos a su cargo, con el propósito de que éstos contribuyeran a la colocación de dinero de los ahorradores en operaciones de inversión. Esto significaba que a este tipo de entidades se les daba un carácter con mayor reconocimiento, ya que pasaban a ser consideradas como instituciones de inversión en lugar

¹¹⁵ En términos de los artículos 27 y 28 de esta Ley, los bonos generales eran aquellos que estuvieran cubiertos con activos de la institución emisora a un plazo máximo de quince años, como las acciones, obligaciones, bonos u otros títulos de naturaleza análoga, o por ciertos créditos o activos líquidos; mientras que los bonos comerciales eran aquellos que estuvieran cubiertos por activos de la institución emisora a un plazo máximo de diez años que consistieran en créditos otorgados a los vendedores en abonos, los cuales debían estar garantizados por letras, pagarés o demás documentos mercantiles suscritos por los compradores a favor de los vendedores.

de instituciones auxiliares del crédito como estaban reguladas en la legislación anterior, no obstante que en la práctica se reconocía que no habían tenido mucho éxito entre los ahorradores.

2. Las sociedades de crédito hipotecario, nos recuerda Octavio A. Hernández, eran instituciones legalmente autorizadas cuyo objeto era otorgar crédito asegurado con garantía real de propiedad inmueble y emitir o garantizar valores representativos de derechos reales constituidos sobre ésta.¹¹⁶ Eran aquellas que tenían concesión para realizar operaciones de crédito hipotecario, además de emitir bonos hipotecarios y para garantizar la emisión de cédulas representativas de hipoteca, las cuales eran funciones encomendadas a las uniones de crédito, y las sociedades de capitalización eran aquellas sociedades que tenían concesión para llevar a cabo operaciones de capitalización, esto es el contratar la formación de capitales pagaderos en fecha fija o variable a cambio del pago de primas, las cuales eran instrumentados mediante la emisión de títulos o pólizas de capitalización.

Es decir, como se ha hecho referencia, daban crédito a corto plazo. Estas sociedades de capitalización estaban reguladas en el Reglamento dictado en aplicación del artículo 60 de la legislación anterior, y ahora sus disposiciones pasaban a formar parte integrante de esta Ley.

3. Por su parte, las sociedades de capitalización eran las instituciones dedicadas a recoger el ahorro de los pequeños ahorradores, con el cometido de formar capitales mediante la colocación de títulos o pólizas de capitalización con la promesa de reembolsar el dinero invertido más un poco más.

¹¹⁶ Hernández, Octavio A., *Derecho Bancario Mexicano. Instituciones de Crédito*, Editorial Jus, México, 1956, Tomo Segundo, p. 8.

Este tipo de regulación obedecía a un problema relacionado con que los bancos no les estaban dando crédito a los pequeños empresarios, ya que alegaban la falta de recursos para hacerlo, por lo que su principal argumento era que el dinero no alcanzaba para todos. El Gobierno tuvo que actuar e implementó este tipo de esquemas alternativos. Sin embargo, en términos del artículo 101 del mencionado ordenamiento legal se estableció que sólo los depósitos recibidos por las instituciones de crédito conforme a la concesión respectiva tendrían el carácter de depósitos bancarios de dinero, y que los demás depósitos se regirían por el derecho común, cualquiera que fuere el depositario.

El segundo. Limitar a los bancos para que sólo pudieran utilizar hasta el 20% de los depósitos a la vista o a plazo que realizaran sus clientes para invertir en títulos y valores. Lo anterior, debido a que el Gobierno del General Manuel Ávila Camacho consideraba que era necesario asegurar en todo momento que los bancos tuvieran suficiente liquidez para hacer frente a sus obligaciones con sus clientes.

El tercero. Establecer que los bancos debían tener en reservas de caja, entendiendo por éste el crédito del banco central, esto es, monedas circulantes y saldos en las cuentas de depósito, más las letras que provinieran de la compraventa de mercancías a plazo no superior a novena días, mínimo el 30% del total de su balance. Lo cual fomentaba a tener un mercado de dinero más organizado y limitaba a los banqueros a utilizar ese dinero en otros supuestos menos favorecedores al crédito en general, como el redescuento. Se pensaban que esta era una medida para usarse en caso de emergencia, principalmente para corregir los casos de alteración del volumen de los medios de pago en circulación.

Esta nueva Ley pretendía modificar el esquema existente de la regulación bancaria mediante la implementación de novedosas estrategias, un ejemplo de ello era simplemente el ámbito de aplicación de la reciente Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

“Artículo 1º.- La presente Ley se aplicará a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la República.

Se exceptuarán de la aplicación de la misma, el Banco de México y las demás instituciones nacionales de crédito cuando así lo establezcan sus leyes.

. . .”

Se mantenía la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para otorgar concesión al solicitante que pretendiera dedicarse al servicio de la banca y del crédito. Pero esta disposición duró sólo unos meses, ya que el último día del año de 1932 el General Manuel Ávila Camacho emitió un Decreto en donde estableció que estas concesiones las seguiría otorgando discrecionalmente dicha Secretaría pero ahora oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y sólo la del Banco de México cuando se tratara de concesiones a bancos que pretenden dedicarse al ejercicio de la banca de depósito. Este Decreto se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1942.¹¹⁷

Pero antes de esta reforma, se demostraba con esta Ley que la intención del Secretario de Hacienda en turno era el desarrollo económico del país, es decir, la renta nacional y el empleo, y no la política financiera como pensaban sus antecesores en el cargo. Ha señalado Aleida Guerrero que para Eduardo Suárez, Secretario de Hacienda en turno, más que un negocio privado, *“los bancos eran una institución pública que operaba por concesión estatal y estaba regida por una rigurosa reglamentación por parte del Estado”*.¹¹⁸ Por eso decía que

¹¹⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

¹¹⁸ Guerrero Mondragón, Aleida, *op. cit.*, Nota 46, p. 206.

históricamente los bancos dejaron de ser impopulares cuando actuaron en favor del interés público y adquirieron carácter institucional.

En este sentido, las concesiones debían de otorgarse exclusivamente para que las instituciones de crédito llevaran a cabo las operaciones establecidas en alguno de los grupos siguientes:

1. El ejercicio de la banca de depósito.
2. Las operaciones de depósitos de ahorro.
3. Las operaciones financieras con emisión de bonos generales y bonos comerciales.
4. Las operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos generales y garantía de cédulas hipotecarias.
5. Las operaciones de capitalización, y
6. Las operaciones fiduciarias.

En el artículo 6º de esta Ley se señalaba que las sociedades a las que les hubiere sido otorgada la concesión o autorización dependiendo el caso, en los términos de las fracciones anteriores, serían consideradas como instituciones de crédito. Estas sociedades podían decidir si se dedicarían a la realización de operaciones de depósito de ahorro y operaciones fiduciarias, o bien sólo a una de las operaciones referidas en los numerales 1, 3, 4 y 5. Pero sólo a una de ellas, ya que en ningún caso se permitiría que se otorgara concesión a una misma sociedad para dedicarse a más de uno de los grupos señalados.

Un dato que hay que resaltar es que el artículo 42 de esta Ley establecía la posibilidad de que las instituciones de crédito que obtuvieran concesión o autorización para realizar operaciones de capitalización de contrataran agentes, los cuales en términos del Reglamento correspondiente, estaban encargados de ofrecer y colocar títulos de capitalización o bonos de ahorro entre el público en general, lo cual era una función muy similar a la que desempeñan los agentes de seguros en términos de la regulación vigente. El Reglamento de Agentes de Instituciones de Capitalización y de Ahorro fue emitido el 12 de marzo de 1945 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 1945.¹¹⁹

Además de lo anterior, en el artículo 101 se regulaba que únicamente los depósitos recibidos por las instituciones de crédito conforme a su concesión respectiva tendrían el carácter de depósitos bancarios de dinero, y que los demás depósitos se regirían por el derecho común, sin importar quién era el depositario.

Este tipo de disposiciones eran importantes porque brindaban una mayor seguridad jurídica al depositante, aunque la regulación de esta Ley era casi siempre favorecedora a los intereses de los bancos, como se establecía en el artículo 102 que señalaba que las condiciones generales establecidas por las instituciones de crédito sobre los depósitos en cuenta de cheques podían ser cambiadas libremente por las instituciones previo aviso a sus clientes con cinco días de anticipación, ya fuere por escrito o mediante publicación de avisos en las oficinas de la propia institución.

Por otro lado, en esta Ley se establecía que serían consideradas como organizaciones auxiliares de crédito sólo a las entidades siguientes:

1. Almacenes Generales de Depósito.

¹¹⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

2. Cámaras de Compensación.

3. Bolsas de Valores, y

4. Uniones de Crédito.

Estas entidades únicamente requerían registrarse ante la Comisión Nacional Bancaria para operar, la cual podría negar el registro si la entidad correspondiente incumplía las disposiciones aplicables para llevar a cabo este requisito. Lo anterior, con excepción de los Almacenes Generales de Depósito y las Bolsas de Valores, que en términos del artículo 48 requerirían además una autorización adicional que les otorgaría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en caso de que así lo considerara conveniente. Esta autorización adicional consistía en ver si se les permitía o no establecerse en una u otra plaza dentro del territorio mexicano. La idea era que hubiera un orden en los negocios y que no se acapararan las mismas plazas por distintas entidades.

Los Almacenes Generales de Depósito seguían siendo de tres clases: los que se destinaban exclusivamente a graneros o depósitos especiales para semillas y demás frutos o productos agrícolas, industrializados o no; los que además de estar facultados para recibir en depósito los frutos o productos señalados, lo estén también para admitir mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por lo que haya pagado los derechos correspondientes, y los que estuvieran autorizados para recibir productos, bienes o mercancías por los que no se hubieran satisfecho derechos de importación que gravaran las mercancías importadas.

El capital mínimo requerido para el establecimiento de estos Almacenes Generales de Depósito era de 100,000 pesos, 150,000 pesos, 250,000 pesos y 500,000 pesos dependiendo de cada caso. Estos montos fueron incrementados notablemente, ya que en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 se

establecían montos por conceptos similares de 50,000 pesos, 100,000 pesos, 200,000 pesos y 300,000 pesos.

Respecto de las Cámaras de Compensación no hubo cambios sustanciales respecto de la regulación anterior, seguía estableciéndose que serían admitidos a la compensación los documentos que el Banco de México o sus asociados presentaran por cuenta propia o a cargo del propio Banco de México.

Con esta nueva Ley se establecía que las Bolsas de Valores debían organizarse conforme lo establecido en las disposiciones contenidas en la reciente Ley General de Sociedades Mercantiles, en lugar de las disposiciones del Código de Comercio como se establecía en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932. No se modificó lo relativo a la materia de contratación en la bolsa, que eran y seguían siendo los valores y efectos públicos, los títulos de crédito y los valores o efectos emitidos por particulares o por instituciones de crédito, sociedades o empresas, y los metales preciosos, amonedados o en pasta. Tampoco sufrió cambios la obligación de obtener autorización por parte de la Secretaría de Hacienda para que los efectos, títulos, bonos u obligaciones de negociaciones o empresas extranjeras para ser materia de operación en las bolsas de valores.

Seguían siendo al contado las operaciones que se consumieran en el tiempo que mediara hasta la reunión siguiente de la bolsa correspondiente, o las operaciones a plazo, cuando la consumación se llevara a cabo en una fecha posterior a la siguiente reunión de la bolsa.

En esta regulación las uniones de crédito perdían su función de intervenir en la emisión de cédulas, y se configuraba como una institución que sólo podía operar entre socios, lo cual les permitía operar con mayor libertad que si estuvieran autorizadas para operar con el público en general.

Un punto importante es que esta Ley contempla un artículo que es el antecedente del secreto bancario que conocemos a través de nuestra legislación vigente, ya que el artículo 105 de esta Ley se señalaba que las instituciones depositarias, como bien lo señaló Gustavo Herrera Torres, no podían dar noticias de los depósitos y demás operaciones sino al depositante, deudor o beneficiario, a sus representantes legales o a quien tenga poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación; salvo cuando lo pidiera la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el depositante fuere parte o acusado.¹²⁰

Además de que los funcionarios de las instituciones de crédito serían responsables por la violación del secreto que se establece y las instituciones estarían obligadas a reparar los daños y perjuicios que se causaren. Ha señalado Maria José Guillen Ferrer del Ministerio de Educación y Ciencia de la Facultad de Derecho de la Universitat de València, que en la época moderna, en Europa la figura del secreto bancario se reguló en documentos tan remotos como el Reglamento del Banco de San Ambrosio de Milán fundado en 1593, los Estatutos del Banco de Hamburgo de 1619, el Decreto de 1663 que creó el Banco de Estado del Rey de Suecia y el artículo 8 del Reglamento francés de octubre de 1706.¹²¹

Por último, consideramos importante resaltar que para fomentar el ahorro, los artículos 114, 117 y 118 señalaban que los depósitos de ahorro podían ser abiertas a favor de menores de edad, y que aquellas abiertas hasta por la cantidad de 5,000 pesos estarían exentas de toda clase de impuestos o pensiones de herencia por parte de la Federación, los Estados, el Distrito Federal o Territorios Federales y de los Municipios. Además de que las cantidades que tuvieran por lo menos un año de depósito en dichas cuentas serían consideradas como patrimonio de la familia hasta la suma de cinco mil pesos, por lo que, en

¹²⁰ Herrera Torres, Gustavo, *La Jurisprudencia en Bancos e Instituciones Financieras*, Perezniето Editores, México, 1994, p. 96.

¹²¹ Guillen Ferrer, Maria José, *El secreto bancario y sus límites legales*, Valencia, España, Biblioteca jurídica Cuatrecasas, Tirant Lo Blanch, 1997, p. 27.

consecuencia, no serían susceptibles de embargo, a menos que se tratara de hacer efectiva la obligación de suministrar alimentos.

El presidente Manuel Ávila Camacho reformó en varias ocasiones la legislación bancaria del 3 de mayo de 1941, principalmente conforme a lo siguiente:

1. Primero para establecer que el personal que las instituciones fiduciarias utilicen directa o exclusivamente para el desempeño de mandatos o comisiones o la realización de fideicomisos, no formaran parte del personal de la institución, sino que, según los casos, se considerarán al servicio del mandante o comitente o del patrimonio dado en fideicomiso. El Decreto fue emitido el 21 de agosto de 1942 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de agosto de 1942.¹²²
2. Luego para establecer que el Banco de México no podría dar autorización a los bancos de depósito para conceder opciones de compra o venta sobre oro y divisas extranjeras, o contratar promesas de venta o de compra de divisas a futuro, cuando por virtud de ésta se deje al comprador el derecho de fijar la fecha o el plazo en que hará uso de la opción, ni en su caso, conceder al cliente la facultad de liquidar la operación en cualquier tiempo antes de que concluya el plazo que debería fijarse para este tipo de operaciones, o bien
3. Disposiciones que establecían que a los bancos de depósito les estará prohibido hacer operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase reembolsables a plazo superior a un año, a menos que se tratara de créditos o préstamos de habilitación o avío y refaccionarios, en cuyo caso podrían efectuar operaciones a plazo superior a un año, sin

¹²² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

exceder de dos, para los préstamos de avío, y de cinco para los refaccionarios, siempre que unos y otros se destinaran a la producción agrícola o a la ganadera y que su monto se computara como inversión del capital pagado y reservas del capital.

Pero en 1946 el presidente Manuel Ávila Camacho emitió un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de marzo de 1946, que vale la pena ser analizado por las consecuencias jurídicas que tuvieron sus disposiciones.¹²³ Señalaron en la exposición de motivos de este Decreto que la denominación “concesión”, que en la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se usaba para el acto administrativo por el cual se autorizaba el ejercicio de las actividades de la banca y crédito en los diversos ramos comprendidos del mismo ordenamiento, era impropia y se prestaba a confusiones lamentables con las “autorizaciones” de policía, además de que daba lugar a que personas se aprovecharan y pretendieran comerciar con la concesión que les ha sido otorgada.

Es decir, argumentaba que las verdaderas “concesiones” eran susceptibles de transmitirse a título oneroso y otorgaban o daban la posibilidad de transmitir derechos patrimoniales, lo cual no sucedía con las “autorizaciones” de policía como las que se daban a las instituciones de crédito o a las de seguros y de fianzas, considerando que éstas se otorgaban en gran parte a título personal y se limitaban a remover o conferir, en favor de una persona jurídica determinada, el límite u obstáculo que en forma general imponía la ley para el ejercicio de una actividad jurídica y mercantil determinada. Es decir, señalaban que las “autorizaciones” de policía eran actos administrativos que no otorgaban o transmitían derecho alguno patrimonial, sino simplemente conferían una especial capacidad de obrar.

¹²³ Ibídem.

Por lo que modificaron la legislación bancaria para que se cambiaran las palabras “concesión” y “caducidad” por los términos “autorización” y “revocación” respectivamente. En este punto conviene volver a recordar lo dicho por el Lic. Francisco Borja Martínez respecto de este tema, al señalar que:

1. La distinción entre una concesión y una autorización no se limita a una discusión académica conforme a la cual la primera crea un derecho y la segunda elimina un impedimento para ejercitarlo. La adopción de una figura u otra tiene importantes consecuencias prácticas, ya que a diferencia de la autorización, la concesión es temporal por su propia naturaleza, en distintos casos se puede expirar el plazo o hasta revocar.
2. Los particulares interesados en prestar servicios públicos pueden hacerlo obteniendo del Estado la concesión correspondiente, siempre que el servicio público de que se trate sea concesionable, lo cual les confiere un derecho que antes no tenían para ejercer funciones propias de la administración pública. En tanto que, como nos recuerda el Lic. Borja, *para acceder a la prestación de un servicio de interés general, se requiere una autorización por parte del Estado.*¹²⁴

6.2 Ley Orgánica del Banco de México

Otro punto que debemos de considerar fue la emisión de la Ley Orgánica del Banco de México del 26 abril de 1941, publicada en el Diario Oficial de la Federación el mayo de ese año. El Banco de México tenía la tarea de regular la emisión y circulación de la moneda y los cambios sobre el exterior, a través del descuento y del crédito en general que hacía a las instituciones asociadas. Por lo que con esta nueva Ley se adecuaba su orden normativo a la nueva estructura del sistema bancario establecida en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares expedida en ese mismo año.

¹²⁴ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, Nota 2, p. 113.

6.3 Bretton Woods: un cambio de época

En este punto quisiéramos hacer un paréntesis para hacer mención de un evento histórico que se llevó a cabo en estos años y que definiría la forma en que se llevarían las finanzas y los asuntos monetarios en el mundo a partir de ese momento. Nos referimos a la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods en julio de 1944, en donde, entre otras cosas, se acordó el establecimiento del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, instituciones claramente inadecuadas para el mundo actual. Al respecto ha señalado Carlos Felipe Dávalos Mejía que *el Fondo Monetario Internacional es un centro de análisis y de captación de información y de políticas nacionales, cuyo objetivo fundamental es asegurar la estabilidad de las tasas y los criterios de cambio de una moneda a otra, es decir, es la institución reguladora del control de los valores de cada moneda nacional frente a las demás. Mientras que el banco Mundial es un organismo que tiene como función principal ayudar en el financiamiento de la reconstrucción de los países destruidos por la guerra y buscar el eficiente y sostenido desarrollo de los países llamados del Tercer Mundo.*¹²⁵

En esta conferencia fue destacada la actuación de la delegación representativa de México que estuvo presidida por el ministro de Hacienda, Eduardo Suárez, el gerente del Banco de México, Rodrigo Gómez, con su gran conocimiento de los mercados cambiarios, el director de Nacional Financiera, Antonio Espinosa de los Monteros, entre otros. En esta conferencia que tuvo repercusiones trascendentales en la economía mundial de las siguientes décadas, México era el único país que participaba sin ser una potencia económica mundial. Al respecto, señala Eduardo Turrent que la delegación mexicana buscó:

¹²⁵ Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, Oxford University Press, México, 1992, Tomo II, p. 493.

“... que se diese a la plata un papel en el sistema monetario mundial, además de que los países menos desarrollados tuvieran mayor intervención en las instituciones internacionales que estaban por crearse y que, en general se asegurase para ellos un trato respetuoso y equitativo. En este principio de la equidad de trato se fincó, por ejemplo, la moción impulsada por México de que en el Banco Mundial se diese igual importancia al desarrollo que a la reconstrucción europea”.¹²⁶

6.4 Ley del Ahorro Escolar

Ahora bien regresando al tema a tratar, consideramos conveniente señalar que el General Manuel Ávila Camacho emitió además de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares señalada, la “*Ley del Ahorro Escolar*” del 30 de diciembre de 1944 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de septiembre de 1945,¹²⁷ en donde establecía que el ahorro escolar era de interés público y además obligatorio para todas las escuelas en el país, sin importar que dichas instituciones fueran privadas o públicas.¹²⁸

Este ahorro consistía en que cada alumno debía entregar semanalmente una cantidad de dinero que no podía ser menor a diez centavos, su monto lo determinaría la Secretaría de Educación Pública tomando en consideración el tipo de plantel educativo, a menos que el Director de la escuela emitiera una excepción al alumno que mostrará una notoria pobreza.

Los contratos para el servicio de ahorro escolar se debían concertar sobre las siguientes bases:

¹²⁶ Turrent y Díaz, Eduardo, *op. cit.*, Nota. 72, p. 77.

¹²⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

¹²⁸ Lo anterior, excepto para aquellas instituciones determinadas en el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Educación Pública.

1. Los bancos contratantes se obligaban a establecer departamentos especiales dedicados al manejo de los fondos de ahorro escolar, con cartera propia por separado de las demás operaciones bancarias.
2. Los depósitos de ahorro escolar devengarían un interés del 4% al año, que se capitalizaría cada seis meses.
3. Los depósitos mencionados se invertirían preferentemente en operaciones de índole escolar.
4. En caso de establecerse el servicio de ahorro a plazo fijo, no podía contratarse por un plazo mayor de 2 años.
5. Por lo menos el 30% de las utilidades que generaran sus ahorros se debían destinar para retribuir a los profesores en función de sus logros para que sus alumnos ahorraran y en mejorar las condiciones de sus escuelas.
6. El plazo de duración del contrato para el servicio de ahorro no debía ser menor de diez años.

Todos los créditos provenientes de depósitos del ahorro escolar debían ser singularmente privilegiados y preferentes para su pago con la cartera correspondiente, y subsidiariamente, con los demás bienes del banco depositario. Además de que esta Ley permitía a los titulares de las cuentas individuales de ahorro el retirar todos o parte de los fondos acreditados en su cuenta de ahorros, al finalizar cada año escolar.

Además de lo anterior, el General Manuel Ávila Camacho emitió el *“Reglamento de la Ley del Ahorro Escolar”* el 12 de marzo de 1946, facultando a la Secretaría de Educación Pública como la encargada de organizar el ahorro escolar de todas las escuelas.

Igualmente importante fue la emisión de la “*Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamos para la vivienda popular y familiar*” del 11 de febrero de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de marzo de 1946.¹²⁹ La cual facultaba a las instituciones de crédito que tuvieran autorización para realizar operaciones de ahorro y préstamo, a contratar operaciones de ahorro con el fin determinado y exclusivo de adquirir y construir la vivienda familiar, además de para otorgar préstamos hipotecarios preferentemente entre los mismos ahorradores para que también pudieran adquirir o construir sus viviendas. Cabe señalar que dichos créditos no podían otorgarse por un monto superior al 60% del valor total de la propiedad, aunque este monto podía subir al 80% en ciertos casos aplicables a las personas que pudieran comprobar una antigüedad mínima de pagos regulares, pero los préstamos no podían ser superiores a \$35,000 pesos.

El 14 de septiembre de 1946 se emitió el “*Reglamento de las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre de 1946¹³⁰, en donde se buscaba fomentar el otorgamiento de crédito para la construcción de este tipo de viviendas, ya que se establecía que las sociedades autorizadas para realizar operaciones de ahorro especializado y préstamo para la vivienda, podían hacer préstamos a los mismos ahorradores para resolver problemas de vivienda, pero también a quienes no fueran sus ahorradores, con el fin exclusivo de que adquirieran, construyeran, repararan o liberaran casas o edificios destinados a la habitación.

Las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda no podían recibir depósitos a la vista ni a plazo, ni otorgar otros créditos o préstamos de los expresamente señalados. El negocio de estas instituciones al realizar este tipo de

¹²⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

¹³⁰ *Ibíd.*

actividades era que podían cobrar una cuota de gastos bancarios de administración, además del uso que le daban al dinero depositado por sus ahorradores. El banco podía dar por terminado el contrato respectivo por la falta de pago de las cuotas de ahorro por el ahorrador durante un periodo de seis meses. Pero lo que si estaba terminantemente prohibido a los bancos, era celebrar por cuenta propia o de terceros contratos mediante operaciones basadas en la adquisición, canje, cancelación, rescisión o transferencia de títulos o contratos de otras sociedades de naturaleza igual o semejante.

Y, por último, se reguló que cuando surgiera alguna controversia entre la institución y sus contratantes con motivo del contrato de ahorro para la vivienda, cualquiera de las partes debía acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitando su mediación en dicha controversia, antes de acudir ante los tribunales competentes.

CAPÍTULO III

PERÍODO DE 1946 A 1976

1. MIGUEL ALEMÁN VALDÉS

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952. Con su gobierno se llevó a cabo el traslado de la política de manos militares revolucionarios a manos civiles con formación universitaria. Algo nada sencillo de lograr. Pero haciendo referencia a la materia de regulación bancaria, el gobierno del presidente Alemán estuvo muy activo sobre todo buscando modificar la Ley para fomentar el ahorro y los créditos otorgados a la vivienda. Se puede afirmar que el carro había arrancado y él se subió buscando acelerar la marcha e ir más rápido. Durante su mandato sólo tuvo un Secretario de Hacienda, Ramón Beteta Quintana, quien había sido Subsecretario del ramo con Eduardo Suárez.

Lo primero que hizo fue reformar el recientísimo “*Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar*”, y lo hizo el 30 de diciembre de 1946 mediante un Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946, es decir, antes de cumplir un mes en la Presidencia de la República.¹³¹ Con esta nueva modificación concentró la administración de los planes en el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. en lugar de en la Comisión Nacional Bancaria, estableciendo que sería este banco el encargado de recibir para su aprobación los planes con los cuales las instituciones de ahorro y préstamo buscarían operar, incluyendo las bases técnicas, tarifas, fórmulas para el cálculo de las cuotas, cargas administrativas y demás elementos técnicos. Quedando esta última autoridad encargada de aprobar únicamente los modelos de documentación de los contratos que las instituciones de ahorro y préstamo utilizarían después de obtener la opinión del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

¹³¹ Ibídem.

Posteriormente el presidente Miguel Alemán modifica la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares primeramente para buscar solucionar el problema de vivienda familiar que tenía su Gobierno, ya que reconocía que los recursos del Estado eran insuficientes para dar solución a este problema. Por ello buscando obtener una mayor colaboración con los bancos, Mediante el Decreto que reformaba y adicionaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 30 de diciembre de 1947, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, derogó la Ley que facultó al Ejecutivo para otorgar autorizaciones en el ramo de ahorro y préstamo para la vivienda familiar y reformó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para establecer directamente en este ordenamiento legal un capítulo especial que regulara estas operaciones.¹³²

En el nuevo Capítulo VII del Título II de esta Ley se regulaba que las sociedades que obtuvieran autorización para llevar a cabo operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, estarían facultadas para contratar operaciones de ahorro especializado con la obligación de otorgar créditos a los ahorradores, con el fin específico de que esos ahorros y créditos se destinaran exclusivamente a la adquisición, construcción y reparación de casas habitación y edificios multifamiliares, o bien, a la liberación de gravámenes que tuvieran dichos inmuebles.

También estas sociedades podían emitir bonos de ahorro para la vivienda, los cuales eran títulos de crédito que no generaban un interés mayor al 4.5% anual, pero daba a sus tenedores el derecho de participar en los rendimientos que el banco obtuviera de la inversión de los recursos provenientes de dicha emisión, cuando estos títulos los conservara el tenedor hasta su vencimiento. La idea era que con esta modificación los inversionistas tuvieran mayor seguridad jurídica para adquirir bonos de ahorro para la vivienda que fueran el vehículo para que las

¹³² Ibídem.

instituciones de crédito otorgaran créditos hipotecarios a los suscriptores de contratos de ahorro y préstamo.

Es decir, el gobierno pretendía que todos ganaran, que los bancos dieran créditos para que la gente construyera, adquiriera o reparara su casa, o que los inversionistas apostaran su dinero en esto y no en inversiones que sólo les generarían un rendimiento base.

Ahora, no cualquiera podía entrarle a este negocio, ya que las reglas que se establecieron para ello fueron exigentes. Sólo se mantuvieron normas como la aplicable al capital social mínimo, que continuó con el monto de un millón de pesos para poder participar, si éste era totalmente pagado al momento de la constitución, independientemente del lugar en donde se pretendiera constituir el banco. Y esto último se menciona debido a que no hay que olvidar que en la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1925 se establecía que si querías constituir un banca hipotecario o cualquier otro de los regulados en aquella época, se debía pagar un monto determinado si se hacía en el Distrito Federal, o la mitad de dicha suma, si se hacía en los Estados y Territorios Federales.

La importancia de lo antes señalado era tal para el gobierno del presidente Alemán, que el 27 de mayo del siguiente año fue emitido el “*Reglamento del Capítulo VII del Título II a la Ley General de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 1948¹³³, práctica legislativa muy común en esos años y en los anteriores, pero que ya no se da en esta época. En este Reglamento se detallaban la forma en que las instituciones de ahorro y préstamo debían llevar a cabo sus obligaciones, así como la relación de estas instituciones con las autoridades financieras competentes, como era el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito

¹³³ Ibídem.

Público, la Comisión Nacional Bancaria y, sobre todo, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

El mismo día de la reforma que introdujo el Capítulo VII del Título II a la Ley General de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, es decir, el 30 de diciembre de 1947, el presidente Alemán emite otro Decreto para reformar la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1947, para establecer ni más ni menos que la Comisión Nacional Bancaria tendría un Pleno integrado por seis vocales designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y por tres representantes de las instituciones de crédito, correspondiendo uno a las instituciones de depósito, y los otros dos a las demás instituciones.¹³⁴

1.1 Modificaciones a la ley bancaria: se mantiene el principio de especialización

Después el presidente Alemán modificó la ley bancaria para atender las necesidades de crédito de mediano y largo plazo de una forma más eficaz, que plantearan soluciones no sólo a las actividades económicas existentes en ese momento, sino además a las que surgieran del proceso de desarrollo económico del país. No hay que perder de vista que el mundo estaba saliendo de una guerra y las condiciones económicas de los países en general no era la mejor. Pero en México se abrían nuevas oportunidades de inversión y el Gobierno Federal tenía que atenderlas, y una de las acciones a seguir era modificar la legislación bancaria.

Por tal motivo, el Gobierno Federal formó una Comisión en la que participaron la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Economía Nacional, el Banco de México, la Nacional Financiera, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la banca privada. Estas reformas se emitieron mediante

¹³⁴ Ibídem.

Decreto del 11 de febrero de 1949 que reformaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, las cuales principalmente obligaron a la Secretaría de Hacienda a otorgar la autorización para el ejercicio de banca y crédito escuchando por primera vez la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México sin distinción del tipo de institución de crédito a operar, y se permitió que los bancos de depósito pudieran otorgar créditos de habilitación o avío, o refaccionarios a plazo no mayor de cinco años, en favor de empresas agrícolas o industriales, lo cual era una novedad por el plazo, ya que normalmente se otorgaban créditos por un plazo mucho menor, no mayores a un año.

Pero con esta reforma los bancos mexicanos no dieron el salto para entrar a un sistema de bancos mixtos, y continuaron con la necesidad de mantener al máximo el principio de la especialización de la banca, y la vinculación entre las operaciones activas que practicaran y el origen de los recursos que manejaran. Tampoco modificaron aquellas añejas disposiciones que limitaban el plazo de las operaciones a plazos determinados, por 180 días o excepcionalmente de un año.

Las razones argumentadas para ello eran que si bien una gran parte de los depósitos a la vista no eran ahorros sino que eran disponibilidades líquidas para atender necesidades estrictamente de orden monetario, muchas de las cuales fueron creadas por el propio sistema bancario, una proporción importante de esos depósitos sí eran ahorros verdaderos, mantenidos en forma de cheques. Es decir, el gobierno mexicano creía que los tiempos no estaban para poner en riesgos innecesarios el dinero de los pocos pero sustanciales ahorradores que mantenían a flote el sistema bancario mexicano. Pensaban que si esto no lo hacían los países “de más vigorosa economía y más vieja tradición bancaria”, ellos tampoco lo harían.

En estas reformas se establece por primera ocasión que el capital de las instituciones de crédito esté representado por acciones nominativas y que las propias instituciones no puedan emitir acciones preferentes, esto para poder

identificar de una mejor manera a los grupos o personas responsables de la dirección bancaria del país, y porque la acción preferente no era adecuada para las instituciones de crédito considerando que ésta era principalmente un valor de inversión. También el capital mínimo de los bancos de depósito alcanza un máximo histórico al elevarse el monto a tres millones de pesos cuando se organizaran para operar en el Distrito Federal, y a un millón de pesos cuando actuaran en las demás localidades.

A las sociedades financieras se les limitó para que los únicos préstamos que pudieran obtener fueren los interbancarios y se reguló con toda precisión los casos en que podían otorgar avales, abrir créditos comerciales u operar con divisas.

El presidente Miguel Alemán no buscó realizar mayores modificaciones durante su gestión, aunque si mantuvo un importante papel en la modificación de la legislación bancaria. Uno de las últimas modificaciones que impulsó fue la emisión del *“Reglamento de la parte final del artículo 4º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares”* del 25 de junio de 1951, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de julio de 1951¹³⁵, relativo a la apertura, funcionamiento, cambio de ubicación y clausura de oficinas bancarias, que fue el antecedente de la regulación de los corresponsales bancarios y casas de cambio que conocemos en la legislación vigente.

Se estableció que se requeriría autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la apertura, funcionamiento, cambio de ubicación y clausura de oficinas bancarias, distintas a las sucursales y agencias ordinarias de los bancos de depósito, que se dedicaran exclusivamente a realizar por cuenta de cierta institución las operaciones siguientes:

1. Recibir depósitos bancarios de dinero a la vista y de ahorro.

¹³⁵ Ibídem.

2. Pagar cheques.
3. Recibir para abono en cuenta, salvo buen cobro, los títulos de crédito girados a cargo de otras instituciones, así como giros postales y telegráficos.
4. Compraventa de monedas extranjeras.

Estas oficinas se llamarían “Agencias Especiales de Depósitos”, y dependerían de la matriz o de alguna sucursal, y sólo se podían establecer en la misma plaza en que operara la oficina bancaria de la cual dependían.

Pero también se regularon otras oficinas que podían dedicarse a otras funciones de los bancos, las cuales también requerían autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su apertura, funcionamiento, cambio de ubicación y clausura. A estas oficinas se les llamó “Agencias Especiales de Cobranzas y Situaciones”, las cuales debían dedicarse exclusivamente a efectuar las operaciones siguientes:

1. Servicio de cobranzas y pagos por cuenta de instituciones a las que pertenecieran o de terceros.
2. Situaciones de fondos con venta de giros.
3. Compraventa de moneda extranjera.

Los dos tipos de Agencias Especiales estaban sometidas a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

1.2 Disposiciones de la Comisión Nacional Bancaria

Por otra parte, cabe mencionar tres disposiciones secundarias que fueron emitidas en este período por la Comisión Nacional Bancaria, teniendo por cierto al Lic. Manuel Palavicini como Presidente, y que por su importancia es relevante hacer mención sobre su contenido. La primera de ellas fue la Circular Núm. 322, del 20 de septiembre de 1949, en donde se establecía que dicha autoridad había tenido conocimiento de que algunos corresponsales de instituciones de depósito, además de las operaciones de depósito que les eran propias, recibían depósitos a la vista y efectuaban pagos de cheques por cuenta de las instituciones que representaban. En tal sentido daban a conocer el siguiente acuerdo, que por cierto había sido ratificado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

1. La corresponsalía no requería autorización por parte del Estado para su establecimiento, puesto que representaba una situación contractual privada entre el banco y el corresponsal; pero éste debía tener como actividad fundamental la de su propio comercio y sólo en forma secundaria, ocuparse de los asuntos del Banco.
2. El corresponsal podía, en consecuencia, obrar en los asuntos generales de banca que le encomendara la institución (principalmente tramitador de cobranzas), en representación de ella, pero no en aquellas operaciones que constituyeran la materia de la autorización o concesión, ya que no eran delegables y sería contrario a la ley que el concesionario confiase a terceras personas la recepción de depósitos a la vista, la expedición de bonos bancarios, etc., o el pago de cheques por su cuenta.

La segunda era la circular núm. 364 que señalaba que la citada Comisión tomó un acuerdo en el sentido de manifestar que los bancos de depósito y de ahorro sí estaban capacitadas, conforme a la Ley, para otorgar avales, y explicaban que ésta era una obligación cambiaria que no se asimilaban jurídicamente a la fianza o a la caución, prohibida en ese momento por la Ley Bancaria, pero siempre que dichos avales, que en si representaban una obligación

por cuenta de terceros, se prestaran como consecuencia de una apertura de crédito sujeta a limitaciones de plazo y demás requisitos que establecía la Ley para los bancos de depósito. Para entender mejor este concepto nos convendría recordar los señalamientos de Catherine Mansell Carstens cuando ha indicado que el mercado cambiario, como lo conocemos en la actualidad, *negocia principalmente con transferencias bancarias, más que con monedas o con papel moneda*.¹³⁶

La siguiente fue la Circular Núm. 375 del 10 de mayo de 1951 relativa a la inversión en valores del Estado. En esta disposición se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le había comunicado a dicha dependencia la interpretación que sustentaba la facultad de las instituciones privadas de crédito para realizar inversiones en valores del Estado o de instituciones nacionales de crédito, fijando para ello los alcances de las expresiones “valores del Gobierno Federal” y “valores de las Instituciones Nacionales de Crédito” o “garantizados por aquél o por éstas” para tales o cuales efectos.

Al respecto, resolvieron que las letras de cambio, pagarés y demás títulos de crédito, singulares o específicos, librados, girados, aceptados o avalados por el Gobierno Federal o por las instituciones nacionales de crédito, no debían considerarse como valores del Estado o de las instituciones nacionales. Y que en todo caso, sería facultad de la propia Secretaría la que podría determinar si estos títulos de crédito merecían ser considerados como valores.

Explicaba la Secretaría, a través de la citada Circular, que la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares establecía en diversos preceptos la facultad o la obligación para las instituciones privadas de realizar inversiones en títulos de crédito emitidos en serie, grupo o masa, por el Gobierno

¹³⁶ Mansell Carstens, Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, 10ª ed., Editorial Milenio, México, 2003, p. 8.

Federal o por las instituciones nacionales de crédito o avaladas por aquél o por éstas, empleando indistintamente las expresiones señaladas como la de “valores del Gobierno Federal”, “valores públicos”, etc. Por lo cual señalaban que el propósito de política financiera contenido en estos preceptos de la Ley Bancaria, era canalizar, a través de las Instituciones Privadas, los ahorros del público hacia inversiones de interés nacional y regular la circulación monetaria y la expansión del crédito, de tal suerte que parte de los ahorros del público, recogidos por las instituciones privadas de crédito, se destinaran hacia auténticas inversiones que necesariamente correspondieran a deudas de largo plazo, cuya documentación originaba la emisión de títulos de crédito, que por sus características propias se denominaran “valores”, para diferenciarlos de los otros títulos que representaran créditos de otra naturaleza.

Y respecto de las expresiones “valores del Gobierno Federal” y “valores de las Instituciones Nacionales de Crédito” o “garantizados por aquél o por éstas” y demás similares, señalaban que se debía interpretar en el sentido de que se referían no a todos los títulos de crédito, librados, girados, aceptados o avalados por aquél o por éstas, sino única y exclusivamente a los títulos de crédito emitidos en grupo, serie o en masa. Esto es, que la Ley Bancaria se refería en estos casos a títulos de crédito no específicos ni singulares, sino por el contrario, a títulos de crédito genéricos, que participaran de las características de una misma serie, masa o grupo de títulos, que hubieran surgido a la vida jurídica simultáneamente en virtud de un solo acto de emisión, que representara la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo a cargo de la entidad emisora, siendo fungibles entre sí y cotizables en Bolsa.

En consecuencia, señalaban, las instituciones privadas de crédito, facultadas u obligadas en los términos de la Ley Bancaria a invertir en valores de Estado o de Instituciones Nacionales de Crédito, o avalados por aquél o por éstas, deberían hacerlo precisamente en títulos de crédito de características genéricas, que eran los que realmente merecían la denominación de valores públicos y no sobre títulos

de crédito, de características singulares o particulares, como letras de cambio, pagarés y demás títulos de naturaleza semejante que no merecían la denominación de valores.

2. ADOLFO RUIZ CORTINES

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958. Su gobierno sentó las bases para el llamado “desarrollo estabilizador”, lo cual generó cautela en el gasto público, mínimo endeudamiento externo, apertura a la inversión extranjera, bajos salarios y estabilización de precios. Además, durante su gobierno se crearon mecanismos de distribución de productos básicos de consumo popular y –muy importante- se otorgó el voto a las mujeres. Serenidad y equilibrio fueron los dos principios que guiaron la política económica del presidente Adolfo Ruiz Cortines. Durante su gestión el encargado de la Secretaria de Hacienda fue Antonio Carrillo Flores, quien antes había sido Director General de Nacional Financiera.

Ha señalado Jesús Silva Herzog, quien desempeñara el cargo de Secretario de Hacienda de marzo de 1982 a junio de 1986, que la etapa del “*desarrollo estabilizador*” no fue tan positiva por concentrar la atención en los aspectos cuantitativos del desarrollo, descuidando las cuestiones sociales y la distribución del ingreso. Se inició, pues, un esfuerzo de “*desarrollo compartido*” que pretendía continuar el crecimiento, pero para distribuir mejor sus frutos. Y que el instrumento utilizado fue, esencialmente, gastar más. En donde el resultado, bajo la influencia de otros factores internos y externos, fue un aceleramiento de la inflación, una baja en la tasa de crecimiento de la economía, una devaluación y un aumento explosivo de la deuda externa.

Señaló el ex Secretario que los esfuerzos por mejorar el bienestar social fueron cancelados por el efecto perverso de la inflación, y que esta fue *una clara lección de los riesgos que implica olvidar lo elemental: no se puede gastar por*

*mucho tiempo más de lo que se tiene, sobre todo si no hay quién pague la diferencia de manera adecuada.*¹³⁷ Y sobre todo, muy importante, en esos años se estancó la producción agrícola debido a que el Gobierno Federal detuvo su inversión en el campo, determinando una crisis que fue evidente desde los años setenta.

Por su parte, el inglés Valpy Fitzgerald, quien ha sido jefe del departamento de desarrollo internacional en la Universidad de Oxford y quien fuera asesor de la Secretaría de Programación y Presupuesto al principio de la administración de López Portillo, ha señalado que el modelo de desarrollo estabilizador en México *sí mantuvo estables muchas variables macroeconómicas, pero no fue un modelo de desarrollo y no estaba destinado a promover la industria nacional.*¹³⁸ El desarrollo estabilizador fue muy cauto en materia de política monetaria, y esa fue su virtud y su debilidad. Es decir, el modelo tuvo la virtud de que el déficit fiscal nunca fuera financiado por inflación o con deuda externa, sino que se cubría con las reservas legales de los bancos, que era un método de obligar a la banca a prestar al Estado. Esto combinado con bajas tasas de interés lo convertía en un financiamiento muy cómodo para el Gobierno Federal. Y que su debilidad era ser un sistema impositivo manipulado a través de renglones obligatorios del crédito.

2.1 Revisión de las prácticas bancarias

Pero en materia de regulación bancaria, el primer Decreto que emitió el presidente Adolfo Ruiz Cortines fue para informar a la nación que se requerían revisar algunas prácticas bancarias que obstaculizaban el desarrollo económico

¹³⁷ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Nacionalización Bancaria, 25 años después*, 2ª. ed., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo I, pp. 293 y 294.

¹³⁸ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Nacionalización Bancaria, 25 años después*, 2ª. ed., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo III, pp. 306-308.

del país, e impedían un mejor aprovechamiento de sus recursos económicos. Este Decreto que reformaba y adicionaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fue emitido el 27 de diciembre de 1954 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del mismo año.¹³⁹ Por tal motivo, señalaba que las primeras modificaciones estaban encaminadas a:

1. Procurar que las actividades de la banca se encausaran más hacia los objetivos de la política económica del Gobierno de la República, incrementar las inversiones, fomentar el financiamiento con recursos del gobierno, así como, como si fuera cosa menor, el desarrollar la agricultura, la industria, el transporte y el problema de la habitación popular a través de la inyección de mayor inversión.
2. Lograr una mejor coordinación entre diversas instituciones del sistema bancario y, en particular, entre los bancos nacionales y los privados. Lo cual no se ha logrado hasta estas fechas.
3. Estimular el crédito a la producción y la formación de capitales.
4. Introducir nuevas técnicas bancarias a fin de que las instituciones adaptaran su funcionamiento y sus prácticas a la actual situación económica y financiera del país.
5. Impartir mayor seguridad al sistema para fortalecer la confianza del público y aumentar la solidez de las instituciones.
6. Conseguir una mayor elasticidad en las operaciones de las instituciones de crédito, principalmente por lo que se refiere a aquellas relacionadas con la obtención de ahorros y la distribución de recursos bancarios con fines productivos.

¹³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

No obstante que los objetivos de estas modificaciones son muy ambiciosos y que, como sucedió, pocos de ellos llegaron a cumplirse a cabalidad, hay que considerar que en su momento fueron objetivos fundacionales del proyecto de Gobierno Federal, las miras estaban altas porque era lo que se necesitaba hacer. Ha señalado Enrique Krause que no hay que perder de vista que Adolfo Ruiz Cortines era un hombre amante de los números, reacio a las abstracciones y preocupado por introducir una racionalidad en las instituciones del Estado Mexicano.¹⁴⁰

Estas reformas modificaron completamente la regulación relativa al capital mínimo que debían mantener las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares, ya que en lugar de determinar un monto específico dependiendo del tipo de banco o institución, además de la plaza en donde quisiera llegar a operar, ahora se establecía que dicho monto lo determinaría la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dependiendo de ciertas consideraciones establecidas en la Ley, pero siempre dentro de un monto específico. Por ejemplo, se estableció que las instituciones de ahorro y préstamo debían contar con un capital mínimo determinado por dicha Secretaría al otorgar la autorización correspondiente según las circunstancias de cada caso, pero dentro de los límites de un millón de pesos y cinco millones de pesos, cualquiera que fuere la localidad donde se operara. O bien, se reguló que el capital mínimo requerido para el establecimiento de Almacenes Generales de Depósito fuera igualmente determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al otorgar la autorización correspondiente según las circunstancias de cada caso, dentro de montos que iban desde cien mil pesos hasta tres millones de pesos dependiendo del tipo de Almacén General de Depósito.

¹⁴⁰ Krause, Enrique, *Mexicanos Eminentes*, 4ª ed., Tusquets Editores México, S.A. de C.V., México, 2004, p. 192.

Posteriormente emitió un Decreto el 3 de marzo de 1955, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1955, en donde se aprobaba la incorporación de todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, de seguros y de fianzas, al reciente inaugurado Seguro Social.¹⁴¹ Y después emite el “*Reglamento de Agentes de las Instituciones de Capitalización y de Ahorro y Préstamo*”, mediante Decreto del 10 de julio de 1956, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de julio de 1956.¹⁴² Estos agentes debían ser personas físicas que celebraran un contrato de comisión mercantil con las instituciones de crédito autorizadas para realizar operaciones de capitalización de ahorro y préstamo para la vivienda familiar. Y la función de estos agentes era el colocar entre el público la suscripción de solicitudes de emisión de títulos de capitalización, o de contratos de ahorro y préstamo para la vivienda.

En los meses siguientes la Comisión Nacional Bancaria, con el Lic. Manuel López como Presidente, emitía la Circular Núm. 452 de fecha 2 de septiembre de 1955 en donde establecía que los bancos de depósito tendrían la obligación de llevar un registro de los cheques que les fueran presentados en tiempo, ya fuere directamente o por la Cámara de Compensación, cuando no existieran fondos suficientes para su pago. El uso del cheque en ese tiempo era limitado, por lo que en dicha disposición establecieron que los bancos tenían además la obligación de proporcionar a la citada Comisión informes mensuales de las personas físicas o morales que hubieren incurrido en tres o más sobregiros en un plazo de dos meses, con la intención de que después de seguir un procedimiento administrativo menor, se cancelaran las cuentas que tuvieran las personas que estuvieran señaladas en esa lista, con el inconveniente de que al momento de llevar a cabo la cancelación, en un plazo de cinco años ningún banco podría abrirles una nueva cuenta bancaria a estas personas.

¹⁴¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

¹⁴² *Ibídem*.

Finalmente, a finales del año 1956 y en su afán por promover el desarrollo de la vivienda familiar, especialmente a través de la atención de la vivienda popular, el presidente Ruiz Cortines modifica nuevamente la legislación bancaria para establecer que las instituciones de capitalización tendrían la obligación de invertir el 5% de su pasivo exigible en bonos para la habitación popular, emitidos por instituciones nacionales del crédito, mediante Decreto del 29 de diciembre de 1956, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1956.¹⁴³ Además de cuando menos otro 5% de su pasivo exigible en habitaciones populares que al construirse empleen materiales que no sean costosos y que permitan sus rentas sean de \$75, \$100 o \$150 pesos mensuales. Estas disposiciones dejaban la posibilidad para que las instituciones de capitalización realizaran dicha inversión en la edificación de habilitaciones populares destinadas a ser vendidas mediante procedimientos de amortización cuyos pagos periódicos se pudieran equiparar al importe de las rentas.

Un punto importante que debemos resaltar es que durante el gobierno del presidente Adolfo Ruiz Cortines se fijó la paridad de 12.50 pesos por dólar, un día antes estaba la paridad de 8.50 por dólar. Antes de la devaluación del peso, el Secretario de Hacienda resentía lo terrible que había sido el año 1954 dentro de su gestión, y expresaba la famosa frase de: “Que desagradable es ser ministro”. El 17 de abril de 1954, en un sábado de Gloria, él mismo entregó a los periodistas el boletín de prensa en que se fijaba la paridad en 12.50 pesos por dólar. Esta medida afectó su imagen pública a tal grado, que se vio en la necesidad de pedir su remoción hacia la Suprema Corte de Justicia.¹⁴⁴

Esta paridad duraría por los siguientes 22 años, fecha en que se da una fuertísima devaluación del peso y la consiguiente nacionalización de la banca privada en México.

¹⁴³ Ibídem.

¹⁴⁴ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 204.

3. ADOLFO LÓPEZ MATEOS

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964. Durante su sexenio enfrentó conflictos sociales como el de los ferrocarrileros y la guerrilla encabezada por Rubén Jaramillo. Consiguió la devolución a México del territorio de El Chamizal por parte de Estados Unidos y enarboló la bandera de la autodeterminación de los pueblos. La educación y la cultura recibieron un fuerte impulso, manifestado en la construcción de los museos nacionales más importantes y la creación del libro de texto gratuito. Moriría en la Ciudad de México el 22 de septiembre de 1969, cinco años después de terminar su gobierno. Gustavo Díaz Ordaz fue Secretario de Gobernación de López Mateos, y en opinión del gran periodista Julio Scherer, *los dos juntos eran como el personaje dual de Mister Jekyll y Mister Hyde. Uno era sensible, generoso, hombre amable y querido. El otro era siniestro, un manipulador del mal. Eran dos en uno y uno en dos.*¹⁴⁵

Pero al inicio de su mandato lo urgente en materia económica era restablecer la confianza en el valor de la moneda nacional, lo cual se logró hasta 1960 cuando se estabilizaron los niveles de inversión y consumo, se tuvo un mayor gasto federal, un presupuesto equilibrado y se desarrolló la recaudación de impuestos. El Secretario de Hacienda era Antonio Ortiz Mena, sonoreNSE de Parras, Chihuahua, quien por su buen desempeño y mejores credenciales repetía en el cargo en este sexenio y sería el Secretario de Hacienda del próximo mandatario mexicano.

3.1 Fomento del crédito al consumo

En materia de regulación bancaria, el presidente Adolfo López Mateos continuaba con la tradición de emitir modificaciones a la Ley General de

¹⁴⁵ Scherer García, Julio, *La Terca Memoria*, Grijalbo, México, 2007, p. 180.

instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares a finales de cada año. Ya casi terminaba su mandato y no podía quedarse atrás con esta tradición presidencial.

Con la ayuda de Ortiz Mena el presidente emitió un Decreto el 29 de diciembre de 1962, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1962, con el objeto de ampliar y hacer más expedito el crédito a favor del consumidor para “*capacitarlo en la adquisición de bienes de consumo duradero*”, así como para atender “*las urgentes necesidades de los más extensos sectores de la población que hasta la fecha no han tenido acceso a las fuentes bancarias para obtener medios que les permitan adquirir viviendas que reúnan requisitos mínimos de comodidad e higiene*”.¹⁴⁶ Ha señalado Mario Ramón Beteta que el crédito directo para la adquisición de bienes de consumo duradero usualmente se había operado en México fuera de los canales bancarios. Por lo general, el consumidor obtenía crédito de las casas comerciales, las que a su vez, se refinanciaban con los propios bancos.¹⁴⁷ El negocio era redondo.

Con la introducción de este ejemplo de retórica nacionalista el mandatario exponía la necesidad de crear nuevos mecanismos financieros de créditos a través del ahorro que fueran destinados exclusivamente para la adquisición de maquinaria, para el caso de pequeños o medianos industriales, o para la adquisición de bienes de consumo duradero tratándose del público en general. Se pensaba que este tipo de esquemas permitirían a una gran cantidad de personas adquirir bienes “*que la vida moderna ha vuelto imprescindibles*”, como las lavadoras o los televisores, a través del ahorro fijo y constante. La modernidad estaba a la puerta de cualquier casa, por lo que era requerido evitar las costumbres de pobreza y falta de higiene.

¹⁴⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

¹⁴⁷ Beteta, Mario Ramón, *El Sistema bancario Mexicano y el Banco Central*, Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1964, pp. 32 y 33

También señalaba que no obstante que al problema de vivienda se habían destinado cuantiosos recursos, era necesario implementar un nuevo programa financiero de vivienda que resolviera de una vez por todas, pero en la medida de lo posible, el eterno problema de la falta de recursos para construir las viviendas de las personas más pobres o “*menesterosas*” en el país. La solución era que el Gobierno Federal destinara cuantiosos recursos que permitieran aliviar esta situación.

Señalaba que el mecanismo para hacerlo debía de ser a través de las instituciones de ahorro, porque además de contar con la experiencia necesaria, contaban con más de 1000 oficinas a lo largo del país que les permitiría otorgar préstamos hipotecarios para viviendas de interés social hasta por el 80% del valor de las garantías; los bancos hipotecarios, a los cuales se les autorizó otorgar préstamos para la adquisición de viviendas de interés social por más del 80% del valor de la garantía cuando contaran con garantías adicionales, además de a recibir apoyo de otros organismos para tal propósito; los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, a los que se les permitió otorgar financiamientos para construir conjuntos de habitación de interés social considerando que contaban con apoyo del Gobierno, así como a través de los bancos capitalizadores, en la medida en que éstos pudieran tener departamentos de ahorro y préstamo.

Por último, cabe mencionar que esta reforma reincorporó al sistema bancario a los almacenes de depósito que estuvieran en posibilidad de establecer bodegas fiscales, siempre y cuando éstas bodegas facilitaran la importación de productos o artículos que coadyuvaran al proceso del desarrollo del país, es decir, a todos aquellos que no fueran bienes suntuarios o superfluos.

3.2 Incentivos a programas financieros de la vivienda de interés social

Posteriormente, a finales del año 1963 y como marcaban las costumbres presidencialistas, el presidente emitió un nuevo Decreto que volvía a reformar la

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Este Decreto fue emitido el 27 de diciembre de 1963 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de ese año.¹⁴⁸ En esta ocasión se llevó a cabo con el propósito de complementar las reformas llevadas a cabo un año antes para incentivar el desarrollo de los programas financieros de la vivienda de interés social. Ahora se establecía una nueva estrategia al permitir a las instituciones fiduciarias la emisión de un nuevo título que posibilitara la adquisición de una vivienda a través del ahorro sistemático.

Este nuevo título tenía el carácter de certificado de vivienda, a través del cual la persona que quisiera una vivienda tendrían que adquirir uno de estos títulos con la promesa de pago del valor del certificado, las cuales se harían a través del pago de cuotas periódicas. La ventaja de este esquema es que desde la suscripción del título, el interesado podría tener la posesión de su vivienda, con la promesa de llevar a cabo la transmisión de dominio del bien inmueble en el momento en que alcanzara la amortización del certificado. Y si por alguna razón dejaba de pagar sus cuotas, se le regresaría el dinero invertido. Este certificado haría posible que personas de bajos ingresos pudieran adquirir estos títulos a largo plazo, pero tener la posesión de la vivienda desde el principio.

Además, con estas reformas se permitía que las instituciones de crédito utilizaran por primera vez una tecnología de punta que les permitiría resolver el agudo problema que tenían en la guarda de sus archivos, cuyo volumen había aumentado en forma notable debido, entre otras causas, al incremento de sus operaciones. Esta moderna técnica era nada más y nada menos que el uso del microfilm, estableciendo que el negativo de las copias microfotográficas que sacaren las instituciones de crédito, así como las organizaciones auxiliares, de los documentos que tuvieran en su poder, tendrían en juicio el mismo valor probatorio que los documentos microfilmados.

¹⁴⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

4. GUSTAVO DÍAZ ORDAZ

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970. En materia económica, su sexenio disfrutó todavía de cierto éxito económico ya que el país tuvo la menor tasa de inflación desde 1930, mientras que la tasa de crecimiento llegaba al 3.3% anual. En estos años se dio la fundación del Banco Nacional Agropecuario y se reorganizó el seguro agrícola. No obstante lo anterior, hay que considerar que en el gobierno del presidente Díaz Ordaz se mantuvieron en esencia los principales elementos de la política económica del sexenio anterior. Naturalmente se designó a Antonio Ortiz Mena para que siguiera a cargo de la Secretaría de Hacienda, quien tuvo como primerísimo encargo evitar la devaluación del peso y mantener la estabilidad en el país. El encargo era buscar un milagro que al final no se dio.¹⁴⁹

4.1 Prohibiciones para la participación extranjera

Pero también el presidente Gustavo Díaz Ordaz modificó la legislación bancaria a finales del año 1965 para establecer que en ningún momento podrían participar en el capital de los bancos los gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, cualquiera que fuere la forma que tuviera, directamente o a través de interpósita persona. Lo anterior lo hizo mediante el Decreto que reformaba y adicionaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1965, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1965.¹⁵⁰ Su propósito era

¹⁴⁹ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 214. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1965, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1965

¹⁵⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

aceptar y alentar la colaboración del capital extranjero siempre que éste se sometiera incondicionalmente a nuestro régimen jurídico, operara de acuerdo con la política económica del país y se asimilara a nuestras instituciones, sin que por ello se llegara a dar privilegios o tratamientos especiales, ni que compitieran deslealmente con el capital mexicano.

El Gobierno del presidente Díaz Ordaz consideraba que el proceso histórico de mexicanización de la banca que había sido realizado de forma gradual a partir de sus orígenes pre-revolucionarios no debía ser revertido bajo ningún motivo. La sanción que se impuso en caso de que esto llevara a suceder era la pérdida de la participación de capital en los bancos en cuestión en favor del Gobierno Federal, o bien, con la revocación de la concesión respectiva.

4.2 Reconocimiento de mercados extrafinancieros

Dos años después el presidente vuelve a modificar dicha regulación mediante el Decreto que reformaba y adicionaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 7 de diciembre de 1967, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1965, para establecer una sanción pecuniaria y corporal a las personas que, sin contar con la debida concesión otorgada por la Ley, ejercieran habitualmente operaciones de banca y crédito.¹⁵¹ Para el Gobierno del presidente Díaz Ordaz el crédito debía ser considerado como un servicio de la nación, por lo que el régimen jurídico debía considerarlo en el más alto interés público, de ahí que se requiriera de una concesión para poder ejercerlo de manera profesional y habitual, además de la conveniencia de que el Estado dispusiere de medios de reglamentación adecuados para orientar la actividad de quienes desempeñaran tareas de tal trascendencia. Entendiendo por este tipo de operaciones a la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales, quienes

¹⁵¹ Ibídem.

los efectúen, obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena.

En ese momento el Gobierno Mexicano reconocía la existencia de mercados extrafinancieros que coexistían al lado de los sistemas oficiales, por lo que a través de esta reforma buscaba nuevos medios de control administrativo que fomentaran este tipo de mercados alternos. La sanción establecida para las personas que participaran en este tipo de mercados era ejemplar: prisión de dos a diez años y multa hasta de \$50,000 para las personas físicas que practicaran habitualmente operaciones de banca y crédito. La misma pena se impondría a cada uno de los directores, gerentes, administradores o miembros del consejo de administración, y a los representantes y agentes en general, de personas morales que practicaran habitualmente operaciones de banca y crédito en estos términos.

En la Ley de Instituciones de Crédito vigente se sigue regulando que la prohibición de a los bancos de que participen en forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Asimismo, se estableció que cuando la Comisión Nacional Bancaria determinara que a su juicio existían irregularidades de cualquier género en las instituciones u organizaciones auxiliares del crédito, el Presidente de la Comisión podría designar de manera inmediata con acuerdo del Comité Permanente, designar un interventor-gerente que se hiciera cargo de la institución u organización en cuestión, asumiendo inmediatamente todas las facultades que normalmente correspondieran al consejo de administración de la sociedad y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requirieran cláusula especial para otorgar o suscribir cualquier tipo de títulos de crédito. Incluso se estableció que el interventor-gerente no quedaría supeditado en su actuación a la asamblea de accionistas.

4.3 Regulación de las tarjetas de crédito bancarias

Meses después a finales de ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria, dio a conocer el “Reglamento de las tarjetas de crédito bancarias”¹⁵², con el objeto de que las instituciones de depósito y ahorro pudieran operar un sistema de tarjetas de crédito considerando que este servicio facilitaría el crédito a los usuarios de la banca para la obtención de bienes de consumo duradero. En este punto nos recuerda Juan I. Carrillo que etimológicamente, la palabra “*tarjeta*” viene del latín “*Tarija*” y este vocablo a su vez del antiguo nórdico “*Targa*”, que significa Escudo.¹⁵³ Por su importancia, describiremos brevemente su contenido:

1. Sólo los bancos de depósito podían emitir tarjetas de crédito, para lo cual tenían que obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien podía otorgarla discrecionalmente oyendo en casa caso la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, S.A. En su solicitud debían acompañar un estudio que tuviera las bases técnicas y financieras del sistema de tarjetas que pretendían operar.
2. Las tarjetas se expedirían siempre a nombre de una persona física, serían intransferibles y debían contener:
 - A. La mención de ser tarjeta de crédito;
 - B. La denominación del banco que la expida;
 - C. Un número seriado para efectos de control;
 - D. El nombre y firma del titular;
 - E. La fecha de vencimiento;

¹⁵² Circular No. 555 del 20 de diciembre de 1967.

¹⁵³ Carrillo M., Juan I., *La Tarjeta de Crédito y su Aspecto Jurídico*, Editora e Informática Jurídica, México, 1998, p. 9.

- F. La mención de que el uso de la tarjeta está sujeto a las condiciones establecidas en el contrato de apertura de crédito correspondiente, y
 - G. El límite establecido para cada compra, el cual podía consignarse en clave.
3. La expedición de tarjetas de crédito se debía hacer con base en un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente, por el cual el banco acreditante se obligaría a pagar, por cuenta del acreditado, los bienes y servicios para el consumo que ésta adquiriera, mediante la presentación de la tarjeta y la suscripción de pagarés a la orden del banco. La solicitud para celebrar este contrato debía ser por escrito.
 4. Las personas interesadas debían acreditar no sólo suficiente capacidad de pago, sino además una solvencia moral satisfactoria, pudiendo los bancos solicitar cualquier tipo de documentación para acreditar tal situación.
 5. El tarjetahabiente podía disponer de efectivo en la sucursal o con los corresponsales bancarios.
 6. Los plazos máximos de la vigencia de las tarjetas eran de seis meses cuando los fondos provinieran del departamento de depósito, o de doce meses si éstos provenían del departamento de ahorro.
 7. Si se permitían las devoluciones y el plazo máximo de éstas era de cinco meses cuando los fondos provinieran del departamento de depósito, o de once meses si éstos provenían del departamento de ahorro.
 8. Los bancos no podían cargar intereses sobre las cantidades que les fueran pagadas dentro de los 30 días naturales siguientes a la fecha de corte de la cuenta respectiva. Una vez transcurrido este plazo, los bancos podían cobrar intereses sobre saldos diarios.

9. Se facultaba al Banco de México para fijar las tasas máximas que los bancos podían cobrar por concepto de comisiones por apertura de crédito o prórroga.
10. Se obligaba a los bancos a enviar mensualmente un estado de cuenta a sus acreditados, indicando las cantidades cargadas y abonadas.
11. Se autorizaba a los bancos a celebrar contratos con los proveedores para que éstos pudieran recibir pagarés suscritos por los titulares de las tarjetas a la orden del propio banco, por el importe de los bienes que les suministren o los servicios que les presten dentro de la República Mexicana. Cada banco, por su parte, estaría obligado a pagar a la vista los pagarés correspondientes.
12. Los bancos tenían que cancelar las tarjetas de los tarjetahabientes que no cumplieran con sus obligaciones, incluso por el adeudo de más de una mensualidad vencida.
13. Si una tarjeta era cancelada, robada o extraviada, el banco correspondiente debía dar aviso de esta situación a los proveedores con los que tuviera celebrado el contrato citado.

Ha señalado el maestro argentino Mario A. Bonfanti que en el fondo, la tarjeta de crédito cumple una doble función de acercamiento y de asentamiento del comercio: lo primero, debido a que el comerciante aumenta su clientela favorecida mediante una facilidad de pago de sus compras, y lo segundo, debido a que el comerciante podrá vender más, utilizando las posibilidades que le brinda la intermediación proveída por el establecimiento emisor.¹⁵⁴ En este sentido, cabe mencionar que en términos de la regulación vigente, el Banco de México es la

¹⁵⁴ Bonfanti, Mario A., *Contratos Bancarios*, Abeledo-Perrot S.A. E. e I., Buenos Aires, Argentina, 1993, p. 212.

autoridad facultada para regular las características de las operaciones bancarias, incluyendo a aquellas relacionadas con las operaciones con tarjetas de crédito.

Posteriormente, el 2 de junio de 1970 el presidente Gustavo Díaz Ordaz emite el Reglamento de los artículos segundo y octavo fracción II bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de junio de 1970¹⁵⁵, en donde establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debía otorgar autorización previa a las personas o grupo de personas, físicas o morales, que tuvieran interés en adquirir el control del 25% o más de acciones representativas del capital social de una institución u organización auxiliar del crédito.

Esta limitante obedecía al interés gubernamental de garantizar que las personas que influyeran en forma determinante en el funcionamiento y desarrollo del banco, así como en la integración de sus órganos de administración y vigilancia, tuvieran suficiente solvencia moral y económica, además de capacidad técnica y administrativa, en beneficio de los intereses de los depositantes y acreedores. Para otorgar o negar esta autorización, la Secretaría tendría que escuchar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, S.A de C.V. Estas disposiciones fueron incorporadas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares unos meses después de su emisión.

Cabe señalar que poco antes de terminar el sexenio, Antonio Ortiz Mena presento su renuncia al cargo de Secretario de Hacienda con el propósito de incorporarse al medio internacional. El 27 de noviembre de 1970 fue nombrado Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo con sede en los Estados Unidos, para los siguientes 5 años a partir del 1 de marzo de 1970. En 1975 fue reelecto, así como en 1980 y 1985. En 1988 regresó a México y el presidente

¹⁵⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

Salinas de Gortari lo nombró Director General del Banco Nacional de México, cargo que desempeñó hasta el 18 de septiembre de 1991.¹⁵⁶

5. LUIS ECHEVERRÍA

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976. Y no obstante que durante su sexenio el modelo económico basado en el desarrollo estabilizador llegó a su fin, aun cuando en un principio Echeverría trato de seguir la misma línea del desarrollo estabilizador, no pudo hacerlo y por lo tanto el país entró en crisis. A partir de ese año, nos recuerda el Lic. Borja, se llevarían a cabo las reformas y adiciones al régimen jurídico aplicable a la intermediación institucional en el crédito consideradas por su alcance y trascendencia como las de mayor importancia y significación en la historia del derecho bancario mexicano hasta ese momento.¹⁵⁷

La situación comenzó a tornarse muy difícil, pues los desequilibrios macroeconómicos eran cada vez mayores. A partir de 1972, tuvo que recurrirse a los créditos externos, aprovechando que el licenciado Antonio Carrillo Flores y el licenciado Antonio Ortiz Mena, ambos al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por un período de 18 años, habían consolidado la estabilidad y recuperaran el crédito externo del país. Ese crédito lo aprovecharía Luis Echeverría para incurrir en un endeudamiento externo excesivo, tanto del gobierno como del sector privado, lo cual provoco un crecimiento económico importante, pero artificial e ineficiente. Dinero había, pero también una mala planeación y un gasto desbocado. También en ese período hubo un cambio completo de mentalidad, ya que se pudo de moda el tercermundismo, y se pensó que habría que distribuir la riqueza.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 216.

¹⁵⁷ Borja Martínez, Francisco, *Desarrollo del derecho bancario mexicano (1968-1977)*, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 10, Sección de Previa, México, 1978, p. 415.

¹⁵⁸ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 66, p. 125.

5.1 El comienzo de la época dorada

Ha señalado David Ibarra Muñoz, quien fuera Secretario de Hacienda y Crédito Público de 1977 a 1982, que en la década de 1970 se rompía el viejo paradigma económico universal: se abandona el tipo de cambio fijo y se comienza a adoptar un sistema de tipos de cambio flexibles. Que esos eran los años en que el mundo se orientaba claramente hacia una globalización, cuando los países industrializados comenzaban a hacer presión para que se abrieran las fronteras, para que las naciones entraran en una nueva etapa de libre mercado. Y señala finalmente, que esa tendencia comenzó en la década de 1970 con una fuerza prácticamente irresistible. Pero México no estaba preparado.¹⁵⁹

En ese sentido mencionamos que con la administración del presidente Luis Echeverría se iniciaba una “*época dorada*” en el avance de la regulación bancaria en nuestro país. Su Secretario de Hacienda y Crédito Público era Mario Ramón Beteta, quien había fungido como funcionario del Banco de México y después como Subsecretario del ramo. El licenciado Beteta se dio a conocer además porque asistió y participó en la Convención Nacional Bancaria celebrada en la Ciudad de México el 14 de abril de 1973, en donde hizo señalamientos importantes, tales como la recomendación para que se produjera una apertura del crédito bancario a sectores que hasta entonces había tenido que recurrir a la usura, por encontrarse marginados; o bien, que dio a conocer que se estaba estudiando un sistema de banca múltiple, con el objetivo de que esas instituciones pudieran realizar diversos tipos de operaciones a través de una sola institución. En dicho evento el Subsecretario Beteta señalaba el momento en que había aparecido la banca mixta:

¹⁵⁹ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 97, p. 151.

*“El Estado se había asociado con accionistas particulares comenzando, conjuntamente, a manejar instituciones de crédito que hasta entonces habían sido de carácter privado y por razones circunstanciales, no podían proseguir su trabajo sin la intervención del sector gubernamental. Este decidió convertir los pasivos a su favor en capital y quedar asociado con miembros del sector privado. Las instituciones resultantes se ajustaron a prácticas financieras sanas, observando normas legales, por lo que verdaderamente competían de manera legal y sin privilegios.”*¹⁶⁰

En el mundo al inicio de los años setenta ocurría un evidente cambio en la economía mundial. El rompimiento de Bretton Woods en 1971 marcaba un cambio de época, ya que comenzaba a dejarse atrás el proteccionismo para dar paso a una economía global abierta al intercambio comercial con cada vez menos barreras, una economía con fuerte movilidad de capitales y, por tanto, con la imposibilidad de mantener un sistema de tipos de cambios fijos. Pero esto no sucedía en México, ya que el nuevo Gobierno Federal se aferraba al esquema que hasta entonces venía funcionando: una economía volcada al mercado interno en la que la prioridad era el crecimiento. Recordemos que una máxima gubernamental decía que *“el gobierno que no lograra un alto crecimiento económico era sinónimo de fracaso”*.¹⁶¹ Una máxima que desafortunadamente sigue vigente en la actualidad.

Un dato relevante es que en septiembre de 1970 se inauguró en Londres, Inglaterra las oficinas del Banco de Comercio. Como personajes principales en dicho evento se encontraba el Secretario de Hacienda Hugo B. Margáin, quien había sido el relevo de Antonio Ortiz Mena en el sexenio anterior, y Manuel Espinosa Yglesias director de esa institución. En aquella ocasión el Secretario señalaba que *“el estado de desarrollo que había alcanzado México obligaba a la internacionalización de la banca privada, para que el exterior fuera receptora de*

¹⁶⁰ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 240.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

préstamos e inversiones, constituyéndose en el medio para colocar valores públicos y privados, así como para promover el intercambio comercial.”¹⁶²

Cabe señalar que en 1973 se llevaron a cabo una serie de reformas para permitir que las instituciones de crédito mexicanas pudieran realizar con mayor agilidad sus operaciones de crédito con el exterior, estableciendo la posibilidad de que dichas instituciones pudieran abrir sucursales u oficinas de representación en el extranjero, pero ahora facultándolas para invertir en acciones de entidades financieras del exterior, estableciendo, en consecuencia, la facultad del Banco de México de reglamentar sus operaciones activas con residentes del extranjero.

Es así como el Gobierno Federal presenta una amplia iniciativa a finales de 1970 para modificar la legislación bancaria con el objeto de iniciar un proceso de adecuación del marco jurídico vigente a la dinámica que en su opinión se estaban presentando en sistemas económicos de otros países en proceso de desarrollo como el de México. Esta iniciativa la presentó mediante Decreto del 27 de diciembre de 1970, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1970.¹⁶³ Estas reformas que primeramente realizaban una exposición muy negativa sobre la actuación que habían tenido las sociedades que podían realizar operaciones de ahorro y préstamo, al señalar que su forma de captar recursos no constituía un canal adecuado de ahorro público, además de que sus operaciones activas se habían reducido progresivamente, pretendieron reforzar los controles de las autoridades competentes para prever y corregir fenómenos irregulares que se habían presentado en el sistema bancario. La intención principal era afianzar su firmeza y estabilidad.

Por ello, el Gobierno Federal proponía suprimir los textos que autorizaban al Ejecutivo Federal para otorgar concesiones a estas sociedades, principalmente

¹⁶² *Ibidem*, p. 223.

¹⁶³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

porque no operaban de forma satisfactoria ni estaban acordes con la etapa de desarrollo económico y financiero que se vivía en aquella época. Esto no afectaría el mercado del crédito del país debido a que existían mejores alternativas de crédito para el financiamiento a la vivienda, además de que el resto de las instituciones de crédito ofrecían al ahorrador una amplia gama de instrumentos de captación de recursos, que producían rendimientos más equitativos y seguros.

Otro punto importante de la reforma era que se establecía que las cámaras de compensación ya no fueran parte de las organizaciones auxiliares del crédito, dado que se consideró que este servicio, por su naturaleza, debía ser llevado a cabo en forma exclusiva por el Banco de México, S.A. de manera directa, o bien, a través de arreglos especiales realizadas con las instituciones de crédito. Además se facultó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que mediante reglas de carácter general, determinara el monto máximo de los créditos de cualquier clase que los bancos otorgaran, especialmente a aquellas personas o grupos de personas que por sus nexos patrimoniales pudieran constituir riesgos comunes. Lo anterior, con el propósito de que el crédito alcanzara a un mayor número de personas y se limitaran las concentraciones inconvenientes.

También se estableció que el Banco de México, S.A. regularía el costo de las operaciones pasivas de las instituciones de crédito, en concordancia con la facultad que tenía de regular la fijación de las tasas que las instituciones de crédito pudieran cobrar a sus clientes además de la facultad de regular la política monetaria y crediticia del país. También se determinó conveniente facultar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer la proporción máxima de los créditos que pudieran otorgar directa o indirectamente a las empresas controladas por extranjeros, así como la inversión en valores de las mismas, con el objeto de que los recursos captados por la banca se destinaran preferentemente al financiamiento y apoyo de las empresas mexicanas. Que eso estaba bien en el discurso, pero como nos recuerda Soyla H. León y Hugo Contreras, en estricto sentido las empresas no tienen una personalidad jurídica propia, sino que, en todo

caso, las empresas en este sentido debían considerarse como sociedades mercantiles.¹⁶⁴

Asimismo, para complementar las facultades que las leyes conferían a las autoridades financieras en materia de tasas de interés, se determinó dotar a la Comisión Nacional Bancaria, oyendo la opinión del Banco de México S.A., para que autorizara la colocación de valores emitidos por las instituciones de crédito, o bien, para que con su intervención se pudieran adecuar dichas tasas a las cambiantes situaciones de los mercados, propiciando de esta manera su correcta y ordenada circulación.

5.2 Los grupos financieros

También en esta reforma por primera vez se reconocía que en México el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consistía en la asociación formal o informal, de instituciones de crédito de igual o de diferente naturaleza. Por lo que con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de la legislación bancaria, se establecía en Ley la obligación de las instituciones de crédito que estuvieran agrupadas y, por lo tanto, siguieran una política financiera coordinada, a ostentarse ante el público con el carácter de grupos financieros, además de garantizarse la reposición de las pérdidas de sus capitales pagados conforme a lo siguiente:

1. Se obligaban a separar anualmente un 10% por lo menos de sus utilidades para constituir un fondo común hasta que éste alcance un importe igual a la suma del 50% de los capitales pagados y reservas de capital de las instituciones agrupadas;

¹⁶⁴ León Tovar, Soyla H. y González García, Hugo, *Derecho Mercantil*, Oxford University Press, México, 2007, p. 317.

2. El fondo común debía ser administrado en fideicomiso por el Banco de México, y los recursos que formaran se debían invertir en valores emitidos por el Gobierno Federal o por instituciones nacionales de crédito, o las inversiones que determine el Instituto Central para tal efecto;
3. Debían de celebrar un contrato de garantía y otro de fideicomiso que fuera aprobado previamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para que las instituciones pudieran rescindir el contrato de garantía, se requeriría que fuera solicitado con tres años de anticipación a las demás instituciones agrupadas, y la rescisión surtiría efectos a partir de que hubiera transcurrido dicho plazo. La solicitud de rescisión podía ser objetada por alguna de las instituciones, en cuyo caso la controversia se resolvería en juicio arbitral por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria.

Por último, se determinó fusionar a las Comisiones Nacionales Bancarias y de Seguros en una sola entidad encargada de la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares y de seguros, debido a la interrelación cada vez más intensa entre las distintas instituciones de sus funciones y administración. Se argumentó que en los últimos años se había llevado a cabo una interrelación cada vez más intensa entre las distintas instituciones y operaciones del sector financiero, además de que, en última instancia, todas las instituciones de este sector eran intermediarias en la captación y colocación de los ahorros del público.

5.3 Regulación aplicable a las entidades financieras del exterior

Por otra parte, esta administración emiten el 6 de abril de 1972 las “Reglas sobre representación de entidades financieras del exterior”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de abril de 1972,¹⁶⁵ con el objeto de contar con una reglamentación para la actuación en México de entidades financieras del exterior. De esta manera se suprimía la posibilidad de que se establecieran en el país sucursales de bancos extranjeros, permitiendo tan sólo el establecimiento de oficinas de representación de dichos bancos, y dejando a salvo la situación de la única sucursal de banca extranjero que existía en el país.

Para tal efecto, se estableció que para establecer oficinas de representación en la República Mexicana, las entidades financieras del extranjero requerían autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgaría o negaría discrecionalmente oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México, S.A.

En estas Reglas se especificaba que las oficinas de representación no podían realizar ninguna actividad que constituyera materia de concesión por parte del Gobierno Federal para el ejercicio de la banca y crédito; y sólo estaban autorizadas a informar y negociar las condiciones en que se propusieran realizar el otorgamiento de créditos, financiamientos o cualquier otra operación activa, además de gestionar y tramitar estas operaciones o su cobranza, sin responsabilizar ni obligar en forma alguna a la institución que representaren.

Tampoco podían actuar en operaciones pasivas que implicaran la captación de recursos del público, ya fuere por cuenta propia o ajena. Por lo que no estaban autorizadas a proporcionar información o hacer gestión alguna para este tipo de operaciones. Incluso debían someter a consideración de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros todo lo relacionado con la propaganda de sus operaciones,

¹⁶⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

y en caso de que ésta fuera aprobada por dicha autoridad, debían de indicar en la propaganda en cuestión el oficio mediante el cual les fue esto autorizado.

La vigilancia de estas oficinas era muy estricta, por lo que estaban obligadas a informar mensualmente de las operaciones en México de sus representados, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con copia para la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México, S.A. Cabe señalar que las representaciones de instituciones financieras internacionales de las que México fuera parte no estaban comprendidas en esta regulación.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria daba a conocer la Circular Núm. 623 del 23 de agosto de 1972, en donde señalaban que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había aprobado las reglas para la creación y funcionamiento de las Oficinas de Quejas que funcionarían con total autonomía respecto de los funcionarios encargados directamente de los asuntos del personal, que debían dar atención a todas las reclamaciones que los empleados presentaren, por infracciones a los derechos a su favor.

5.4 Las reformas trascendentes y fundamentales

El presidente Luis Echeverría no volvió a modificar la regulación bancaria hasta casi un año y medio después, y lo hizo siguiendo con la tradición de sus antecesores en el cargo, es decir, a finales del año en curso. Es decir, mediante un Decreto que reformaba y adicionaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 31 de diciembre de 1973, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1974.¹⁶⁶ En este punto el presidente Echeverría señalaba que estas reformas tendían a inducir un desarrollo más equitativo del sistema y a subrayar la necesidad de acentuar el sentido social indispensable que debía caracterizar a las instituciones

¹⁶⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

económicas del país de acuerdo con los antecedentes y proyección revolucionaria de la nación.

Esta reforma junto con la del año 1970 fue calificada por el mandatario en la exposición de motivos de la “Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona las Leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, General de Instituciones de Seguros y Federal de Instituciones de Fianzas”, del 29 de diciembre de 1974, de la siguiente manera: *“sin riesgo de exageración, como trascendentes y fundamentales para la vida de nuestras instituciones financieras”*.¹⁶⁷ Y no le faltaba razón. El entonces Secretario de Hacienda era José López Portillo, quien fue designado en el cargo considerando su experiencia en el ramo al fungir como director general de la Comisión Federal de Electricidad.

Un ejemplo de su pericia al mando de los destinos económicos nacionales lo dio a mediados de junio de 1973 cuando un periodista lo interrogó acerca de la política económica que habría de aplicarse en los tiempos por venir, a lo que contestó: *“La política económica está marcada por la Constitución, como norma de equilibrio, proporcionalidad y justicia; sin las necesidades de financiamiento y de gasto que van determinando el monto; es el crecimiento sano del país el que determina su oportunidad y estructura, y es la concurrencia armoniosa de todos los factores, la que puede lograr el progreso y para ello creo que las condiciones están dadas; una amplia, abierta comunicación entre todos los sectores de la actividad económica y social y un sistema de coordinación cada vez más activo en el cual concurre, en alguna proporción, la Secretaría de Hacienda, que intentará, ahora bajo mi dirección, incrementarlo para lograr de ese modo los grandes objetivos nacionales.”*¹⁶⁸

La reforma en cuestión fue muy amplia, en donde señalaron tres grandes rubros como los ejes fundamentales de la misma:

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p. 232.

1. Reformas que dieran una mayor seguridad jurídica y sanidad al sistema bancario;
2. Reformas que tendieran a simplificar y agilizar los mecanismos de operación del sistema bancario, y
3. Modificaciones que tendieran a unificar sistemas de operación en las distintas clases de instituciones, así como el establecer con mayor claridad las facultades de regulación de las autoridades financieras en esta materia.

En tal sentido, por su importancia consideramos necesario comentar brevemente las reformas que fueron incluidas en los dos primeros rubros mencionados. En relación con el primer rubro relativo a las modificaciones que darían una mayor seguridad jurídica y sanidad al sistema bancario, en la exposición de motivos de esta reforma se señaló la manera en cómo se llevarían a cabo estos objetivos conforme a lo siguiente:

1. Se proponía una definición más clara de las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para cumplir, con la mayor eficiencia posible, sus funciones de inspección y vigilancia.
2. Se prohibía que los comisarios propietarios o suplentes de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares fueran empleados o funcionarios de otras sociedades del mismo grupo financiero o empresarial, ni de las empresas que controlaren los accionistas mayoritarios de la institución u organización, los miembros de su consejo de administración, propietarios o suplentes, sus directores o gerentes generales, así como sus auditores externos.
3. Se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar mediante reglas de carácter general los porcentajes máximos de los

pasivos que las instituciones de crédito pudieran adquirir en favor de una misma persona o entidad que de acuerdo con las mismas reglas deba ser considerado como un solo acreedor, ya que se juzgaba inconveniente para la estabilidad de aquellas el que hubiera una dependencia excesiva en limitadas fuentes de recursos.

4. Se aclaraba el concepto de incumplimiento de las funciones de banca y crédito que establecía la Ley como causa de revocación de la concesión bancaria, estableciendo que el mismo comprende una situación de escaso incremento en la captación de recursos del público o en el otorgamiento de créditos, o de la falta de diversificación adecuada en sus operaciones activas y pasivas.
5. Se establecía la necesidad de que los servicios de los comisionistas o intermediarios que utilizaran las instituciones para captar recursos, fuera llevada por personas de idónea capacidad técnica y moral, y que fueran autorizadas para tal efecto por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
6. Se aclaraba la facultad de las autoridades para sancionar las transgresiones a la propia Ley bancaria, o a los reglamentos y circulares que de ella emanaran.
7. Se dictaban normas para asegurar que los avalúos que realizaran las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares cumplieran su propósito con fidelidad en términos de las reglas que fijara la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para tal efecto, evitando así las desviaciones que frecuentemente se habían observado en esta práctica. Sería esta autoridad la encargada de determinar los requisitos que debían llenar las personas que practicaran los avalúos y prestaran sus servicios a las entidades mencionadas.

8. Se prohibía el redescuento de las carteras bancarias con personas distintas a otras instituciones de crédito u organizaciones auxiliares y de seguros, pudiendo el Banco de México autorizar excepciones a esta regla. Un punto importante es que esta disposición establecía expresamente que estas entidades podían redescantar su cartera con o sin su responsabilidad.

En relación con el segundo rubro relativo a las modificaciones que tendieran a simplificar y agilizar los mecanismos de operación del sistema bancario, en la exposición de motivos de esta reforma se señaló la manera en cómo se llevarían a cabo estos objetivos conforme a lo siguiente:

1. Se adecuó el sistema de establecimientos de la red bancaria señalando que, además de sus oficinas principales, las instituciones podrían establecer sucursales en el país o en el extranjero, o bien, en agencias que funcionaran de acuerdo con los requisitos que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto.
2. Se autorizó a las instituciones a invertir en acciones de sociedades que les prestaran servicios o que realizaran operaciones complementarias o auxiliares con ellas. Estas sociedades debían ajustarse a las reglas generales que dictara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.
3. Se facultaba a las autoridades bancarias para que pudieran autorizar a las instituciones de depósito, de ahorro, financieras e hipotecarias, para contraer mayores pasivos que los permitidos por las reglas generales correspondientes, siempre que ello fuera aconsejable por situaciones de coyuntura en aspectos monetarios o crediticios, considerando el régimen de inversión en el depósito obligatorio que regulaba el Banco de México, así

como la estructura de la inversión de los capitales de las instituciones de crédito.

Dicho régimen de inversión consideraba entre otros aspectos el que el Banco de México determinara los plazos para que las instituciones adecuaran sus inversiones, elevar hasta el 100% el pasivo computable en depósitos en el propio Instituto Central, que una parte del depósito obligatorio en efectivo se mantuviera en las propias cajas de los bancos, así como que el depósito obligatorio en efectivo y las inversiones obligatorias relacionados con los pasivos en moneda extranjera se constituyeran en esta clase de moneda.

4. Se estableció la posibilidad de que las instituciones de crédito pudieran establecer sucursales u oficinas de representación en el extranjero con el propósito de que dichas instituciones estuvieran en la posibilidad de realizar con mayor agilidad sus operaciones de crédito en el exterior, dada la tendencia de crecimiento de las transacciones internacionales y la conveniencia de apoyar los esfuerzos de exportación de bienes y servicios que se observaba particularmente en Latinoamérica.

En tal sentido, se facultaba a las instituciones de crédito y a las organizaciones auxiliares para invertir en acciones o participaciones en el capital social de entidades financieras del exterior previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de que se previó la facultad del Banco de México para emitir reglas de carácter general para regular la forma en que dichas instituciones podrían realizar operaciones activas con residentes del extranjero, siempre que obtuvieran autorización del propio Instituto Central. También considerando la falta de conveniencia de que las instituciones financieras captaran el ahorro interno, se suprimía la posibilidad de que se establecieran en el país sucursales de bancos extranjeros, permitiendo tan sólo el establecimiento de oficinas de representación de dichos bancos previa autorización de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, y bajo la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.¹⁶⁹

5. Se introdujo el concepto de la garantía en los créditos refaccionarios con la finalidad de agilizar las operaciones de crédito destinadas a la producción. Esta forma se utilizaba regularmente en los financiamientos para la ampliación de las actividades productivas, al precisar que, en dichos créditos, el cómputo de la garantía se efectuaría tomando en cuenta el valor que se adicionara a la misma por el ejercicio del crédito.
6. Se establecía la posibilidad de que las instituciones de crédito llevaran a cabo las operaciones análogas o conexas que autorizara para tal efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de aquellas expresamente previstas en la Ley. Lo anterior, con el objeto de dar una flexibilidad al régimen legal de la actividad bancaria, así como un mecanismo para adaptarse al desarrollo del sistema financiero siempre dinámico.
7. Se previó la posibilidad para que los departamentos fiduciarios, los almacenes de depósito y las uniones de crédito pudieran invertir parte de su capital en sociedades inmobiliarias, dueñas o administradoras de edificios en los que tengan sus oficinas, con el objeto de uniformarlos con el régimen de inversión de capitales de las instituciones de crédito.
8. Se estableció que los depósitos a plazo y aquéllos con previo aviso se debían ajustar en cuanto a su tasa de interés, monto, término y demás características, a las reglas de carácter general que dictara para tal efecto el Banco de México. En esta regulación se especificaba que dichas reglas tendrían el carácter general pero podrían aplicarse sólo a determinados tipos de depósitos o instituciones depositarias.

¹⁶⁹ En ese momento en el país existía en el país sólo una sucursal de un banco extranjero, por lo que respetando el principio de derecho adquirido, estas reformas no le fueron aplicables.

Además de lo anterior, se regulaba que los depósitos a plazo podrían estar representados por certificados que serían títulos de crédito nominativos o al portador a cargo de la emisora. El pago de capital o intereses sobre los certificados no podía ser retenido bajo ningún concepto, incluso tratándose de una orden judicial, sino sólo en caso de pérdida o robo de los títulos.

El 26 de marzo de 1976 el secretario López Portillo asistió a la apertura de trabajos de la Convención Bancaria celebrada en Acapulco, en donde, de inicio, avisó que sin capacidad para entender el cambio, y sin la maniobrabilidad para actuar conforme a las variaciones, se corría el riesgo de ahogarse en la coyuntura. Informaba además de que con apenas diez meses en el cargo, ya había sido testigo de cambios extraordinarios, como los arreglos económicos de la postguerra que, en su opinión, ya eran historia, además de que en las interpretaciones de la política económica se podían observar varias corrientes, ya que existían *“aquellos que extrañan el pasado y lo quisieran restablecer a toda costa. Son los críticos nostálgicos que con frecuencia se conforman con el análisis destructivo y el que me atrevo a llamar femenino del ‘se los dije’.* No aportan, no están comprometidos ideológicamente y en consecuencia, si pueden, abusan, porque carecen de conciencia solidaria.”¹⁷⁰

Casi un año después de la emisión y publicación de las anteriores reformas mencionadas, el presidente Echeverría emite el 29 de diciembre de 1974 una Iniciativa del Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, la Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1975.¹⁷¹ En la exposición de motivos de esta reforma se señalaba que tanto la reforma anterior que se ha analizado como la que se estaba presentando, se habían llevado a cabo con la intención de introducir

¹⁷⁰ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, p.p. 234-235.

¹⁷¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

gradualmente las reformas legales necesarias para lograr el avance institucional de la estructura financiera del país y para dar a ésta, y de manera particular al servicio público bancario, un auténtico sentido social.

Esta reforma buscaba completar el ciclo de reformas a la legislación bancaria iniciado en 1970, seguido del proyecto de 1973, pero ahora bajo una motivación adicional que era la llegada de una crisis en los mercados internacionales financieros que había debilitado y puesto a prueba los sistemas jurídicos de diversos países como el de México. En esas horas de profundo arrebató creador el presidente Echeverría señalaba al respecto que México es *“un país de economía abierta, susceptible a las influencias positivas y negativas del sistema económico internacional, y requiere responder con agilidad y oportunidad a los retos que representa la coyuntura económica del mundo”*.

Ahora bien, dentro de la *“realidad del desarrollo financiero”* en la mencionada exposición de motivos se apuntaba que se había observado en varios países que gradualmente se había abandonado el concepto de la banca especializada para evolucionar hacia el sistema de la banca múltiple o general, es decir, hacia instituciones que operaban distintos instrumentos de captación de recursos, a plazos y en mercados diferentes, que ofrecen a su clientela servicios financieros integrados. Señalaban que al reconocer esta realidad, se modificó la regulación en la reforma del año 1970 bancaria para sujetar el agrupamiento financiero a ciertas normas y principios, entre los que destacaban la obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantías recíprocas en caso de pérdidas de sus capitales pagados. Esto último aunado a la exigencia del requisito previo de autorización gubernamental para la integración de nuevos grupos financieros, con el objeto de que las autoridades financieras tuvieran facultades suficientes para regular, orientar y controlar el desarrollo bancario del país.

5.5 La llegada de la banca múltiple

Para el Ejecutivo Federal la reforma del año 1970 había sido muy exitosa, por lo que después de cuatro años de esta reforma y de haber autorizado la constitución de 15 grupos financieros, se buscó promover el siguiente paso en la legislación bancaria nacional siguiendo la evolución en la regulación internacional, es decir, se pensó que había llegado el momento de incorporar a la legislación bancaria mexicana la posibilidad de que funcionara la banca múltiple en el país. Con ello se pretendía que los grupos bancarios pudieran evolucionar hacia la banca múltiple, con lo cual, se pensaba, lograrían una mayor coordinación en sus políticas y operaciones, ya que la experiencia les había demostrado que las operaciones de depósito, de ahorro y de fideicomiso eran complementarias a las de depósito, financieras e hipotecarias, además de que se abría la posibilidad de que surgieran instituciones bancarias múltiples mediante la fusión de instituciones pequeñas con lo que estarían en mejor posibilidad de competir frente a los grandes grupos financieros.

En tal sentido se estableció que para llegar a ser institución de banca múltiple, las instituciones que ya vinieran operando como bancos de depósito, financieras o sociedades de ahorro y crédito hipotecario podían fusionarse en una sólo sin dejar de ofrecer por ello alguno de los servicios mencionados. Para ello deberían obtener autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando sus activos alcanzaren un total no inferior al que determinara la propia Secretaría mediante disposiciones de carácter general oyendo para tal efecto a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México, S.A. También se reguló que la fusión de dos o más instituciones de crédito tendría efecto en el momento de su inscripción en el Registro Público de Comercio, y que dentro de los noventa días naturales de la publicación en el periódico oficial del domicilio de las sociedades que hubieran que fusionarse, los acreedores podrían oponerse judicialmente para el sólo efecto de obtener el pago de sus créditos, sin que esto suspendiera la fusión que se estuviera llevando a cabo.

Cabe mencionar que este proceso de fusión no resultó ser nada fácil para varias de las instituciones que no estaban completamente consolidadas, por lo que el Banco de México, S.A. emitiría unos años después la Circular 1868/81, del 16 de febrero de 1981, en donde señalaba que la consolidación de la banca múltiple no únicamente requería tiempo, sino también, fundamentalmente, de que cada institución tuviera la posibilidad de adquirir cabalmente las características propias de este tipo de bancos. Entre tales características, señalaban, debía contarse con la aptitud para proporcionar a su clientela un servicio integrado, para el cual se requería la combinación de diversos instrumentos de captación y financiamiento, la atención al público mediante una red suficiente de oficinas debidamente dotadas en lo humano y en lo material, así como la prestación de una amplia gama de servicios complementarios de la intermediación financiera propiamente dicha. Es decir, necesitaban al menos de mucho dinero. Es por ello que el Instituto Central decidió ofrecer estímulos económicos a través de créditos a los bancos múltiples resultantes de fusiones entre instituciones de tamaño menor.

Pero no obstante lo anterior, el 16 de marzo de 1976 se emiten las “*Reglas para el Establecimiento y Operación de Bancos Múltiples*”, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 18 de marzo de 1976¹⁷², en donde se detallaba el procedimiento que debían seguir las instituciones interesadas en operar como bancos múltiple. Primeramente debían presentar su solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con copia a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México, S.A., acompañando el proyecto de los acuerdos de las asambleas de accionistas relativos a las fusiones conducentes a la constitución del banco múltiple, el plan de fusión de las sociedades respectivas con indicación de las etapas en que deberían llevarse a cabo, los estados contables que presentaren la situación previsible del banco múltiple al tiempo de su constitución, los programas de captación de recursos y de otorgamiento de créditos en los que debían definir las políticas de diversificación

¹⁷² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

de carteras, de operaciones pasivas y activas, previsiones de expansión geográfica, etc; así como la información respectiva de sus accionistas, la capacidad técnica y solvencia moral de sus administradores.

Cabe mencionar que la facultad para operar un banco múltiple mediante la fusión de instituciones integrantes de un mismo grupo financiero sólo se otorgaría si dicha fusión incluyera todas las instituciones que formaren parte de ese grupo, con excepción de los bancos de depósito, que podrían ser también de ahorro y fiduciarios, cuyo domicilio social estuviere en una plaza distinta de la correspondiente al domicilio social del banco múltiple.

Otro aspecto importante de la mencionada reforma consistía en facultar a la autoridad monetaria a manejar sus instrumentos de control de la liquidez general sin necesidad de imponer rigideces negativas en la capacidad de captación del ahorro nacional. En la exposición de motivos señalaban que el mecanismo del encaje legal resultaba necesario para la aplicación de la política monetaria y crediticia, particularmente para afrontar las presiones inflacionarias que se habían presentado en los últimos años. Por lo anterior, para llegar a tener mayor flexibilidad en el uso de este instrumento se estableció que el Banco de México S.A. podría autorizar que los activos líquidos o no expuestos al riesgo de las instituciones no afectaran su capacidad para seguir captando recursos. Además de, para inducir el fortalecimiento de la estructura de capital de las instituciones, se estableció que no se consideraría dentro del monto de su capital pagado y reservas de capital, el importe de sus inversiones en acciones de otras instituciones de crédito. Pablo E. Mendoza Martell y Eduardo Preciado Briseño nos simplifican el concepto al señalar que el encaje legal tenía como principal objeto asegurar la liquidez de las instituciones de crédito, y en un sentido macroeconómico, aumentar o disminuir la masa de dinero en circulación.¹⁷³

¹⁷³ Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *Lecciones de derecho bancario*, 3ª ed., Porrúa, México, 2007, p. 242.

Es decir, con el gobierno del presidente Luis Echeverría empiezan a darse emisiones importantes de deuda pública, aun cuando el problema era dónde colocar ese papel si no se contaba con un mercado de capitales. La respuesta era con la banca o en el extranjero. Dentro del país se hizo de manera obligada porque se tenía la facultad de instruir a los bancos qué hacer con su cartera, esto se hacía a través del encaje legal. El encaje se remuneraba, es decir, se pagaban intereses al mercado. Pero este encaje no se hacía con propósitos monetarios porque el dinero que se tomaba de los bancos se reinyectaba automáticamente a la economía. Es decir, era un recurso que no se retiraba de la circulación, se tomaba para gastarlo. Era una fórmula de financiamiento y no un instrumento de control monetario para reducir el crédito. Pero la crisis económica que estaba por venir daba sus primeras vistas, los fracasos del plan económico del presidente se evidencian en agosto de 1976 cuando las autoridades decidieron “flotar” el peso permitiendo que encontraran un nuevo punto de equilibrio.

Adicionalmente se estableció que las operaciones con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios que realizaran las instituciones de crédito, con excepción de las operaciones con valores que no fueran acciones emitidos o garantizados por instituciones de crédito, así como las operaciones que determinara el Banco de México, S.A. mediante reglas de carácter general, y que debieran efectuarse en cumplimiento de disposiciones de política monetaria o crediticia, debían forzosamente llevarse a cabo con la intermediación de agentes de valores y con la debida publicidad. Lo anterior, a fin de tener un mayor control sobre la actividad de las instituciones bancarias en el mercado bursátil.

Unos meses después, se recrudecía una crisis inevitable en la balanza de pagos, el presidente Echeverría reaccionaba y recurría a la impresión de dinero y al endeudamiento externo en busca de mantener una alta tasa de crecimiento en el país. Pero la crisis no cedió, se lleva a cabo la devaluación del peso en agosto de 1976 después de 22 años de haberse mantenido fija la paridad de 12.50 pesos por dólar. Al término de su administración, el peso estaba a 21.80 por dólar.

En noviembre de 1976 seguía en México una crisis económica también provocada por rumores de que se congelarían los depósitos bancarios e incluso, que se confiscarían las cajas de seguridad de los bancos, lo cual provocó “corridas” de los depositantes para retirar su dinero. La crisis fue de tal magnitud, provocada además por un clima de inseguridad debido a rumores de un golpe de Estado por una expropiación de tierras en Sonora, que las autoridades financieras junto con los bancos se plantearon la posibilidad de cerrar los bancos o restringir el retiro de depósitos hasta la llegada del nuevo gobierno. El sexenio terminaba mal.

Cabe mencionar que cuando el presidente Luis Echeverría recibe al país, su deuda ascendía a poco más de 4 mil millones de dólares. Y cuando concluyó su mandato, dicha deuda sumaba 19 mil 600 millones de dólares. Nada mal comparándolo con lo que hizo después López Portillo en su mandato, ya que la deuda de 19 mil 600 millones de dólares que deja Echeverría, con José llegó dicha deuda a 59 mil millones de dólares. Pero el ex presidente Miguel de la Madrid nos da un dato revelador sobre la conducción del país al final de este período, ya que ha señalado que lo trágico que fue el final del sexenio: *“Yo tuve entonces la oportunidad de participar de cerca, y pensaba que si hubiera una cámara oculta que filmara lo que estaba pasando en los Pinos y lo diera a conocer al público, la gente se horrorizaría de cómo puede llegar a manejarse el gobierno. Por ejemplo, en esa época, Luis Echeverría de pronto se dormía en las juntas. Había que estar ahí sin saber si continuar la reunión o velarle el sueño. Era una situación muy desagradable”*.¹⁷⁴

¹⁷⁴ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 97, p. 140.

CAPÍTULO IV

PERÍODO DE 1976 A 1988

1. JOSÉ LOPEZ PORTILLO

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982. En este sexenio por primera vez en 50 años se lleva a cabo una reforma fiscal al introducir el impuesto al valor agregado (IVA). José López Portillo fue, sin duda un presidente con mucho carisma. Con el discurso que pronunció el día de su toma de posesión, el primero de diciembre de 1976, se ganó al país y lo tranquilizó. Por desgracia, ha señalado Manuel Espinosa Yglesias, no fue capaz de controlar los defectos de su carácter y aunque alguna vez dijo que era el piloto de la nave, pero no el responsable de la tormenta, él y nadie más, fue el autor del desastre que estallaría en 1982.¹⁷⁵

El nuevo presidente inició el período constitucional de su gobierno reformando algunos aspectos de la administración pública federal. Entre las nuevas disposiciones destacó la relativa a la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, institución que asumió parte de las funciones que habían venido desarrollando las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda. José López Portillo tuvo tres titulares de esta última: el primero de ellos fue Julio Rodolfo Moctezuma, quien desempeñó el cargo hasta que presentara su renuncia en noviembre de 1977, seguido por David Ibarra Muñoz, quien desempeñaría su encargo hasta marzo de 1982, debido a que le solicitaron su renuncia, y finalmente, el afamado Jesús Silva Herzog Flores hasta noviembre de ese mismo año.¹⁷⁶

En marzo de 1977, la Secretaria de Hacienda emite las “*Reglas Generales sobre el importe máximo de las obligaciones directas o contingentes que una institución de crédito puede tener a favor de una misma persona, entidad o grupo*”

¹⁷⁵ Espinosa Yglesias, Manuel, *Bancomer. Logro y Destrucción de un Ideal*, 2ª ed., Planeta, México, 2000, p. 149.

¹⁷⁶ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, pp. 245 - 253.

de personas”, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de marzo de 1977.¹⁷⁷ Con estas disposiciones se pretende vigilar y controlar la magnitud de los recursos que manejaba el sistema bancario, más allá de lo establecido en el artículo 94 Bis 1 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que facultaban a dicha Secretaria a fijar los porcentajes máximos de los pasivos que las instituciones podían adquirir en favor de una persona, entidad o grupo de personas. Es decir, el propósito de estas Reglas era establecer límites del pasivo exigible de cada institución pero para el total de las responsabilidades que pudiera contraer en favor de un mismo acreedor, salvo a los límites de las cuentas de cheques, operaciones con otras instituciones de crédito, pasivos constituidos en favor del Banco de México y de los fondos de fomento económico.

Para los efectos de estas Reglas, se consideraba también como obligaciones a favor de un solo acreedor, las derivadas de operaciones que se realizaran con dos o más personas, en las que éstas, conjunta o individualmente, pudieran exigir a la institución el cumplimiento de la obligación contratada. Para los pasivos obtenidos a través de intermediarios, se establecía un límite adicional del 10% del pasivo exigible de las instituciones de crédito, que complementaba las reglas a que estuvieran sujetos dichos intermediarios. Además de que se señalaba que tratándose de instituciones integrantes de un mismo grupo financiero, la aplicación de estas Reglas se haría considerando al grupo respectivo como una sola institución.

También se emitieron reglas para limitar el monto de créditos que dieran los bancos a una o más personas, se buscaba terminar de golpe con aquellas prácticas bancarias que otorgaban montos de créditos gigantescos a personas físicas o morales que no estuvieran en posibilidad de pagarlos conforme a los términos contratados. En tal sentido, el 8 de marzo de 1977 se emitieron las

¹⁷⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

“Reglas generales sobre el importe máximo de las responsabilidades directas o contingentes a cargo de una misma persona, entidad o grupo de personas”, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 8 de marzo de 1977.¹⁷⁸

Estas disposiciones eran aplicables a las instituciones de crédito que en los términos de su concesión estuvieran dedicadas al ejercicio de la banca de depósito o a la realización de operaciones de ahorro o financieras. Lo que señalaban era que no debía exceder del 10% del capital neto de una institución de crédito los financiamientos que otorgare a una persona física, y de 25%, con un límite máximo de quinientos millones de pesos, los financiamientos que la misma otorgare a una persona moral. Estos límites no eran aplicables naturalmente a los financiamientos al Gobierno Federal o con garantía de éste, ni a los financiamientos entre instituciones integrantes de grupos financieros.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a solicitud de la institución de crédito interesada, podía autorizar operaciones específicas por montos superiores a los límites señalados, cuando a su criterio las características de las operaciones así lo justifiquen y no se perjudique la solvencia o liquidez de la institución solicitante.

En ese año el Banco de México, S.A. emitía la Circular 1821/77 dirigida a las instituciones de crédito en donde se regulaba principalmente las características de los depósitos que celebraran dichas instituciones, los depósitos y cuentas corrientes de valores en Banco de México, S.A., la capacidad de admisión de pasivos, así como lo relativo a las tasas de interés y otros conceptos análogos en operaciones activas y pasivas, e incluso establecía los criterios técnicos para viviendas de interés social. Así por ejemplo, se establecía la manera en que se

¹⁷⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *Legislación Bancaria, Apéndice Órganos de Autoridad, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, México, 1980, Tomo III.*

debían documentar los depósitos a plazo, que era en certificados de depósito y constancias expedidos, en los que se anotare el número del documento, el nombre del titular, el monto, plazo, fecha de celebración y vencimiento, tasa y en su caso, sobretasa; o bien, los depósitos a plazo retirables en días preestablecidos, en donde se requería que estuvieran documentados en los contratos establecidos en la propia circular.

1.1 Emisión de los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)

En enero de 1978 el Gobierno Federal emite por primera vez los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), el instrumento de deuda bursátil más antiguo emitido en México a través de los cuales se consignaba la obligación de éste a pagar su valor nominal al vencimiento. Es decir, a través de este mecanismo se captaban recursos de personas físicas y morales a quienes se les garantizaba una renta fija, y el rendimiento que recibía el inversionista consistía en la diferencia entre el precio de compra y venta. Los CETES representaron la base para la futura operación del mercado de dinero y para la creación de un mercado de deuda pública. Su tasa de rendimiento ha sido la más representativa del mercado de dinero.¹⁷⁹ En su concepción más simple, nos recuerda Eduardo Villegas y Rosa Ma. Ortega, las operaciones de compraventa de los CETES se establecieron bajo el mecanismo de tasa de descuento, la cual trae consigo un rendimiento en el momento de su venta.¹⁸⁰

Un año antes se habían emitido los Petrobonos a través de Nacional Financiera. Estos eran unos certificados que representaban una parte de la reserva petrolera, que no fueron exitosos debido a que estaban ligados a la volatilidad del precio del petróleo.

¹⁷⁹ Comité de Desincorporación Bancaria, *Evolución reciente del sistema bancario mexicano*, Revista de Administración Pública, Número 81, Sección de Previa, México, 1991, p. 77.

¹⁸⁰ Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa María, *El nuevo sistema financiero mexicano*, Editorial Pac, México, 2007, p. 289

1.2 Reestructuración del sistema bancario

Posteriormente, siguiendo la tradición de sus antecesores de llevar a cabo una importante modificación a la regulación bancaria en los meses de diciembre de cada año, el 22 de diciembre de 1978 emite el “*Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares*”, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1978.¹⁸¹ En la exposición de motivos de esta Decreto resaltaba la preocupación del Ejecutivo Federal de que el régimen jurídico de la regulación de la banca se ajustara a la dinámica presentada por el sistema financiero, por lo que consideraban conveniente llevar a cabo ajustes de orden estructural a dicho sistema.

Señalaban que durante la década de los sesentas adquirió gran fuerza la agrupación de instituciones de crédito que establecían vínculos comunes para manejar toda la gama de operaciones bancarias y ofrecer una misma imagen ante el público, fenómeno que fue recogido por la propia legislación de 1970 en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares a través de una reforma en la que se reconoció los llamados “grupos financieros”. A estas medidas le siguieron otras de gran trascendencia como la de 1973 que presentaron nuevas reformas para dar una mayor seguridad y sanidad a las instituciones, al agilizar sus mecanismos de operación y unificando sus sistemas, o la de 1974, que inició el giro del sistema de banca especializada al de la banca general o múltiple.

En la mencionada exposición de motivos establecían que las ventajas de esta nueva estructura bancaria permitían que los grupos financieros existentes obtuvieran, al fusionarse, una mayor coordinación en sus políticas y operaciones en mejores condiciones de eficiencia, y que surgieran instituciones de banca múltiple mediante la fusión de instituciones pequeñas que mejoraron sus situación

¹⁸¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

competitiva, propiciando una mejor distribución de recursos en el sistema y un desarrollo bancario más equilibrado. Estas importantes reformas, pensaban, se complementarían con la que en ese momento estaban por publicar, ya que en su opinión *“constituirían todo un ciclo de reestructuración tendiente a inducir un desarrollo más equitativo del sistema, aumentar su solidez y profesionalismo en favor de una mejor atención de las necesidades del público y de la economía.”*

Las modificaciones contenían cuatro puntos fundamentales presentados de la manera siguiente:

1. Reformas que establecían nuevas disposiciones de tipo estructural al sistema bancario;
2. Reformas que establecían el régimen de regulación de las operaciones de banca múltiple;
3. Reformas que establecían diversos ajustes, y
4. Reformas que modificaban el régimen de organización y operación de las uniones de crédito.

Entre dichas reformas, hay que considerar las que se llevaron a cabo para conservar la posibilidad de formar bancos múltiples mediante la fusión de instituciones de crédito, estableciendo un bajísimo monto para el capital mínimo equivalente al 0.5% del total de los capitales pagados y reservas de capital que alcanzaran las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre del año inmediato anterior. Al mismo tiempo, se preveían disposiciones para prever la posibilidad de constituir nuevos bancos múltiples que no provinieran de la fusión de instituciones de crédito, fijándoles un capital mínimo equivalente al 3% de la cantidad mencionada, a fin de que se vieran dotados desde un principio de

recursos patrimoniales suficientes para iniciar operaciones con viabilidad de competencia frente a las instituciones establecidas.

Además considerando la importancia relativa que tenían los paquetes accionarios en instituciones más grandes y con capital distribuido entre un número cada vez mayor de accionistas, se disminuyó de 25% al 10% el porcentaje de acciones de instituciones u organizaciones auxiliares del crédito, que requerían autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la adquisición de su control. También se estableció que ninguna persona física o moral podría ser propietaria de más del 15% del capital pagado de una institución de crédito, exceptuando a las sociedades que incluyeran en sus estatutos sociales iguales limitaciones que las aplicables a las propias instituciones; así como a las instituciones de crédito, que actuando por cuenta propia o como fiduciarias, obtuvieran autorización previa de la propia Secretaría.

Un punto importante de estas reformas consistió en que en la Ley se adicionó todo un capítulo relativo a la regulación de las instituciones de banca múltiple que recogía y ordenaba las disposiciones vigentes de la banca especializada, buscando suprimir las incompatibilidades que se daban por la separación entre las operaciones de las instituciones dedicadas a operar en los mercados de corto y de largo plazo, entre otras. En su primer artículo se establecía que las sociedades que disfrutaran de concesión para el ejercicio de la banca múltiple, sólo podían realizar las operaciones siguientes.

1. Recibir depósitos bancarios de dinero:

- A. A la vista;

- B. De ahorro, y

- C. A plazo o con previo aviso.

2. Aceptar préstamos y créditos.
3. Emitir bonos bancarios.
4. Constituir depósitos en instituciones de crédito y bancos del extranjero.
5. Efectuar descuentos y otorgar préstamos y créditos.
6. Con base en los créditos concedidos, asumir obligaciones por cuenta de terceros a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como la expedición de cartas de crédito.
7. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores.
8. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia.
9. Llevar a cabo por cuenta propia o en comisión, operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas.
10. Recibir depósitos de títulos o valores y en general de efectos de comercio, en custodia o en administración.
11. Prestar servicios de caja de seguridad.
12. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, haciendo efectivos créditos y realizar pagos, por cuenta de clientes.

13. Practicar las operaciones previstas en el Capítulo VI, del Título Segundo, de conformidad con las disposiciones aplicables a las mismas y a lo previsto en el artículo 46 bis 7 de esa Ley.
14. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto social, y
15. Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la del Banco de México, las operaciones análogas y conexas que aquélla autorice.

Es decir, se establecía casi el catálogo completo de las operaciones que pueden realizar las instituciones de crédito en términos del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente, salvo excepciones que se incorporaron al catálogo como las obligaciones subordinadas, las tarjetas de crédito, operaciones de factoraje financiero, derivadas u otras que no correspondían a su tiempo.

Pero regresando a la importante reforma que se llevó a cabo en 1978, es necesario señalar que se establecía en este nuevo capítulo la obligación de las instituciones de banca múltiple de depositar en el Banco de México el importe de los depósitos bancarios de dinero, los préstamos o créditos y los bonos bancarios que a su vencimiento no se hubieren pagado o renovado. Este depósito sería a la vista y sin interés, a la vista y deberían hacerlo al día hábil inmediato siguiente al del citado vencimiento.

1.3 Los bonos bancarios

También se previó un nuevo instrumento denominado bono bancario con características similares a los bonos financieros e hipotecarios, pero con peculiaridades que lo ajustaban a la captación a medio y largo plazo, prohibiendo

por ejemplo su adquisición por parte de las instituciones de crédito. De ahí que se estableciera que los bonos bancarios y sus cupones serían títulos de crédito a cargo de la institución emisora y producirían acción ejecutiva respecto la misma, previo requerimiento de pago ante el notario. Nos recuerda el Lic. José Gómez Gordoa que la salvedad de requerimiento de pago ante el fedatario público fue una novedad en materia de títulos de crédito en nuestro sistema general, ya que la regla establecida en México había sido siempre la de que los títulos de crédito no requerían de ningún acto previo de requerimiento para que procediera la acción ejecutiva.¹⁸²

Estos títulos podían ser nominativos o al portador, se emitirían en serie mediante declaración unilateral de voluntad de dicha sociedad. Los títulos podrían amparar uno o más bonos, y las instituciones se reservarían la facultad de reembolso anticipado. El emisor podría mantenerlos depositados en el Instituto para el Depósito de Valores, entregando a los titulares de dichos títulos constancias de sus tenencias. Ahora estos títulos siempre se operan al portador, como nos recuerda Arturo Díaz Bravo, principalmente por practicidad en la administración y en el control del documento.¹⁸³

Además de lo anterior, en la mencionada exposición de motivos se señalaba que para las operaciones activas se suprimían de los textos los límites en cuanto a plazos y proporciones respecto del valor de los bienes dados en garantía, señalándose el principio de que en el otorgamiento de créditos, las instituciones darían atención preferente al estudio de la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, de los plazos de recuperación de éstos, de las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros acreditados, etc.

¹⁸² Gómez Gordoa, José, *Títulos de Crédito*, 6ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 275.

¹⁸³ Díaz Bravo, Arturo, *Títulos y operaciones de crédito*, 3ª ed., IURE editores, México, 2009, p. 229.

Tanto para las operaciones pasivas como para las activas, se señalaba un plazo máximo de veinte años, quedando en todo caso sujetas al límite que establezcan las disposiciones administrativas correspondientes. Se previó igualmente la posibilidad de que los bancos múltiples pudieran asumir obligaciones por cuenta de terceros con base en créditos concedidos, pudieran operar con valores por cuenta propia o con el carácter de comisionistas de casas de bolsa, y con documentos mercantiles por cuenta propia.

Respecto a las inversiones con valores, considerando que las instituciones de crédito dejaron de ser intermediarios en el mercado de valores conforme a la ley de la materia, se suprimió el requisito de que fueran aprobados por la Comisión Nacional de Valores. También se estableció que las operaciones con oro, plata o divisas serían uniformadas para las instituciones especializadas y las de la banca múltiple, incluyendo expresamente la posibilidad de efectuar reportos sobre divisas. Pero también se estableció una prohibición expresa para que al celebrar este tipo de operaciones en las que la contraparte se reservara el derecho de fijar el plazo de las mismas o de liquidarlas anticipadamente. Estas instituciones, junto con las demás, estarían obligadas a dar a conocer al Banco de México sus posiciones de oro, plata y divisas siempre que éste se las pidiera, y transferirle los activos en oro, plata y moneda extranjera que posean en exceso de sus obligaciones cuando así lo dispusiera. Las operaciones fiduciarias de estas instituciones se practicarían de acuerdo a las normas del capítulo correspondiente, señalándose reglas especiales para evitar que estos bancos mantuvieran un departamento especial.

El artículo relativo a prohibiciones aplicables a la banca múltiple comprendió las correspondientes a bancos de depósitos, ahorro, financieras e hipotecarias, con las modalidades necesarias para que no se presentaran como incompatibles con los cuatro grupos de operación, además de para permitir la aplicación de las nuevas características de las operaciones pasivas y activas de este tipo de instituciones. Por último, tratándose de la regulación aplicable a dichas

instituciones, conviene señalar que estas reformas establecieron que para la inversión de su pasivo se establecieron dos clases de reglas, unas para mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez y otras correspondientes al encaje legal y a la canalización efectiva del crédito.

Respecto de las reformas que modificaban el régimen de organización y operación de las uniones de crédito, señalamos que con estas reformas se buscó principalmente el sanearlas y revitalizarlas buscando que estas organizaciones participaran con mayor efectividad en lo que llamaron el “*proceso de desarrollo económico del país*”, y así pudieran coadyuvar a resolver la problemática de los pequeños y medianos productores que pudieran encontrar en este tipo de organizaciones un instrumento idóneo para la atención de sus necesidades financieras.

En primer lugar, se buscó reducir los ramos de especialización de estas sociedades al establecer la figura de las uniones de crédito agropecuarias, que fusionaría y sustituiría a las agrícolas y ganaderas, considerando que en muchas zonas del país, los mismos productores cubrían ambas actividades. Además las uniones agropecuarias podrían admitir socios industriales, siempre que se limitara su participación a una tenencia de acciones que fuera siempre minoritaria.

Otro punto importante fue que se permitió que las uniones de crédito agropecuarias e industriales el poder rebasar los ámbitos fijados por la legislación anterior, que suscribía su actuación a la entidad federativa a la que estuvieran domiciliados y a los estados vecinos. Con esta nueva regulación se establecía que tratándose de estas uniones cuyos socios se dedicaren a trabajar los mismos productos o a producir los mismos artículos o prestaren los mismos servicios, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podría autorizar que los socios radicaren en distintas entidades federativas, aun cuando no fueran colindantes, si mediante el establecimiento de la Unión se lograba satisfacer mejor las necesidades financieras de los socios o la de los servicios complementarios que

pudieran prestar. Por último, señalamos que respecto de este tema se aumentó el número mínimo de socios y consejeros, se concedió el derecho a que las minorías representativas de un 15% de acciones pudieran designar un consejero.

Se adicionó además un artículo que sus disposiciones fueron los primeros antecedentes de los Burós de Crédito que conocemos actualmente. El artículo 94 Bis 5 señalaba que las instituciones de crédito estarían obligadas a comunicar al Banco de México una relación nominal de deudores cuya cifra total de responsabilidad con la institución alcanzare la cantidad que señalara el propio Instituto Central para tal efecto. Si un deudor figuraba en las relaciones comunicadas por dos o más establecimientos, el Banco de México podría notificarlo si lo estimara conveniente a todas las instituciones la cifra total de responsabilidades de dicho deudor y el número de establecimientos entre los que dicho débito estuviera distribuido, guardando secreto de las instituciones acreedoras.

1.4 Regulación del Banco de México, S.A.

En ese sentido el Banco de México, S.A. emite el 15 de junio de 1979 la principal disposición que regulaba a los bancos en esos años, y hablamos de la Circular 1842/79 en donde destacaban las normas relativas a la operación consolidada de la banca múltiple, en lugar de su división departamental, y el establecimiento de un nuevo régimen de capitalización, que relacionaba el importe de los capitales de los bancos múltiples con el monto y riesgo de sus activos y de sus operaciones causantes de pasivo contingente. Esta Circular se dividía en:

1. Bancos de depósito y de ahorro que forman grupo con bancos múltiples.
2. Tasas de interés y conceptos conexos a operaciones activas y pasivas.
3. Reglas operativas.

4. Normas relativas a la cartera de créditos y valores.
5. Integración de pasivos.

Por Reglas operativas se entendía a las relativas a los depósitos y cuentas corrientes de valores en el Banco de México, S.A.; el cómputo del régimen de inversión de los pasivos de dichas instituciones, incluyendo las cuentas de corresponsalía. Por normas relativas a la cartera de créditos y valores, se regulaban a los créditos que se otorgaban a los ejidatarios o campesinos de bajos ingresos y empresas agroindustriales, a las industrias conexas, a los créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero o a los créditos puente destinados a la construcción, urbanización o mejora de viviendas.

En la parte relativa a la integración de pasivos se regulaba lo relativo al pasivo exigible y contingente, entendiendo por pasivo exigible al de los bancos de depósito que, de acuerdo con el Catálogo de Cuentas aprobado por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, se integrara con todas las cuentas que figuraban en los grupos 21 (Captación de recursos del público), 22 (Depósitos y préstamo de bancos), 23 (Otros depósitos y obligaciones), 24 (Futuros y reportos) y 25 (Reservas y provisiones para obligaciones diversas).

1.5 Modificación a la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos

Un año después, el 28 de diciembre de 1979, el gobierno del presidente López Portillo modificaba también la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1980.¹⁸⁴ En esta reforma principalmente se estableció que también formarían parte del sistema monetario, las monedas metálicas acuñadas en oro y en plata.

¹⁸⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 78.

Estas monedas gozarían de curso legal por el equivalente en pesos de su cotización diaria, no tendrían valor nominal, expresarían su contenido en metal fino y tendrían poder liberatorio limitado en un mismo pago a diez o a cien piezas, según se trate, respectivamente, de monedas de oro o de plata. Para tal efecto, se determinó que el Banco de México determinaría diariamente la cotización de estas monedas con base en el precio internacional del metal fino contenido en ellas. Lo anterior se consideró para buscar aprovechar las oportunidades que los mercados externos ofrecían a la colocación de monedas de oro y de plata mexicanas, las posibilidades de ahorro interno en dichas piezas y los beneficios obtenidos por otros países con la venta de monedas de metal fino.

También con esta reforma se prohibió expresamente alterar o transformar las monedas metálicas en circulación, ya fuere mediante su fundición o cualquier otro procedimiento que tuviera por objeto aprovechar su contenido metálico. Los infractores serían sancionados administrativamente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con multa hasta de un tanto del valor del metal contenido en las piezas alteradas o transformadas. El importe de la multa correspondiente se fijaría oyendo la opinión del Banco de México, tomando en cuenta el valor y el número de las piezas utilizadas, el destino que se le haya dado o pretendido dar a las monedas o a sus componentes, la utilidad percibida por el infractor, las circunstancias peculiares de éste y el daño producido a la circulación monetaria. También se prohibió la imitación o reproducción total o parcial de monedas metálicas o de billetes, nacionales o extranjeros, en rótulos, viñetas, anuncios o en cualquier otra forma, la comercialización de reproducciones o imitaciones no autorizadas y la fabricación de piezas nacionales o extranjeras que hubieren tenido el carácter de billetes o de monedas metálicas.

En materia de desmonetización, se estableció que para la adecuada integración del sistema monetario, el Banco de México podría sustituir los billetes que formaran parte de dicho sistema por otros nuevos o dejar de emitir los de cierta denominación, esto en función de las necesidades del público y de la

duración y costo de los materiales relativos. En este sentido el Banco de México, S.A. emitió el 26 de febrero de 1980 la Circular 1850/80 en donde señalaba que a partir del 1º de marzo de 1982 dejarían de tener poder liberatorio todos los billetes con denominaciones de uno, cinco, diez, veinte, cincuenta y cien pesos, fabricados por la American Bank Note Co., cuyo nombre aparecía en el margen del anverso de dichos billetes, así como los billetes con denominaciones de cinco y diez pesos fabricados por el Banco de México, S.A. que correspondieran a una serie determinada. Una de las razones para llevar a cabo este canje era sustituir los billetes de baja denominación por monedas metálicas que tuviera mayor durabilidad por su uso, considerando por ejemplo, que en marzo de ese año se puso en circulación un billete de 10,000 pesos.

Cabe mencionar que durante el año 1980 el presidente de la República autorizaba, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la constitución de diversos fideicomisos con el objeto de que a través de ellos se financiaran a diversos grupos de la población. Entre ellos destacan el Fideicomiso Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (FOSOC), que se encargaba de fomentar la organización, modernización, competitividad y ampliación de las sociedades cooperativas; o bien, el Fondo para el Desarrollo Comercial (FIDEC), cuyo propósito era fomentar la modernización y competitividad del comercio sobre todo aquél cuya actividad principal fuere la venta directa de bienes y servicios de consumo básico y generalizado, y facilitar a productores la mejor comercialización de sus productos y la adquisición de sus insumos en dicho proceso.

En ambos fideicomisos se determinó que el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fuera el fideicomitente, y el Banco de México, S.A., fuera el fiduciario, y como tal, el encargado de administrar los recursos de los fondos. El 1º de septiembre el presidente ordenaría la creación de un nuevo fideicomiso que promoviera el establecimiento del Fondo de Garantías y Fomento a la Producción, Distribución y Consumo de Productos Básicos

(FOPROBA), que se crearía finalmente en 1982. Ha señalado Jaime Sánchez que a finales de 1980 empezaba una etapa en la vida económica del país que era colapsada por la caída de los precios del petróleo, políticas económicas y financieras erróneas, el agotamiento de un modelo de desarrollo y la existencia de los débitos comprometidos.¹⁸⁵

El 25 de marzo de 1981 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitía las nuevas “*Reglas Generales sobre el importe máximo de las responsabilidades directas y contingentes a cargo de una misma persona, y a favor de bancos múltiples que formen Grupo Financiero con ellos*”, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 12 de junio de 1981.¹⁸⁶ Estas Reglas, a diferencia de las de 1977 que fueron formuladas para las instituciones de banca especializada, ahora señalaban los límites correspondientes para los bancos múltiples e instituciones especializadas que formen grupo con ellos, a fin de que el monto de los financiamientos que otorguen se adecúe a las necesidades del mercado nacional y procuraran una más amplia diversificación del crédito.

1.6 Nuevas reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias

Unos meses después, a propuesta del Banco de México, S.A., la citada dependencia emitía las nuevas “*Reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias*”, que abrogaba el “*Reglamento de las tarjetas de crédito bancarias*” de 1967, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de agosto de 1981.¹⁸⁷ Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros daría a conocer el contenido de estas Reglas a través de su Circular 848 del 2 de septiembre de 1981. En estas Reglas se recogían las experiencias registradas en

¹⁸⁵ Sánchez Montemayor, Jaime, *El proceso de privatización de la banca mexicana*, Revista de Administración Pública, Número 81, Sección de Previa, México, 1991, p. 126.

¹⁸⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1980 - 1982, México, 1986, Tomo VI.

¹⁸⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 160.

los últimos años, que por su importancia las mencionaremos brevemente conforme a lo siguiente:

1. Ahora no solo las instituciones de depósito podían emitir tarjetas de crédito, sino que se hacía referencia a las instituciones de banca múltiple en general.
2. El tarjetahabiente podía disponer de dinero en efectivo en las oficinas de la institución, en la de sus corresponsales bancarios y, en su caso, a través de lo que llamaron “*aparatos mecánicos*”.
3. El plazo máximo de vigencia de las tarjetas y del contrato de apertura de crédito sería de veinticuatro meses, sin perjuicio de que este último pudiera ser prorrogado una o más veces, siempre que cada una de las prórrogas no fuera por un plazo superior a los citados veinticuatro meses.
4. Se estableció la obligación para las instituciones de contratar un seguro en favor de sus tarjetahabientes que amparara, con excepción del deducible que en su caso se pactara, los riesgos derivados del extravío o robo de las tarjetas de crédito.
5. Invariablemente la entrega de las tarjetas de crédito debería hacerse a su titular o a la persona que al efecto se hubiere autorizado por escrito, por lo que quedaba prohibido que las instituciones las entregaran por correo.

En adición a lo anterior, con el objeto de apoyar la distribución y comercialización de productos básicos, el Gobierno Federal incorporó un nuevo capítulo relativo a las “*Tarjetas de crédito FIDEC*”, en el que se regula un sistema de financiamiento preferencial para pequeños y medianos comerciantes que, mediante el uso de dichas tarjetas, podrían adquirir a crédito productos básicos como mercancías para sus establecimientos mercantiles. Las instituciones sólo podían expedir estas tarjetas si previamente celebraban con el Banco de México,

en su carácter de fiduciario en el Fondo para el Desarrollo Comercial, contratos para el financiamiento de los créditos que dichas instituciones otorguen a los titulares de esas tarjetas especiales. En dichos contratos, el Banco de México determinaría los requisitos que deberían satisfacer los comerciantes que pretendieran ser titulares de estas tarjetas, las mercancías que se consideraran como productos básicos y la lista de los proveedores cuyos productos fueran susceptibles de adquirirse con dichas tarjetas.

No hay que perder de vista que en esos momentos la economía del país había estado creciendo a una velocidad sin precedente, con base en las exportaciones petroleras y el endeudamiento externo. Lo cual no fue bueno, considerando que en el verano siguiente los precios del petróleo caían, el gasto público estaba desbocado creciendo desde 1980 alrededor del 40% en términos nominales, y ya se amenazaba un creciente déficit fiscal, y sobre todo, que el gobierno mexicano cometía el gravísimo error de no bajar los precios del petróleo mexicano, contra las indicaciones del mercado internacional. Pero no perdamos de vista la época, la tesis entonces era crecer como fuera, lo demás como la inflación resultaba poco importante.

En materia de establecimiento y operación de las sucursales de bancos extranjeros, el 6 de noviembre de 1981 se publican en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1982 las Reglas aplicables que permitían que dichas sucursales realizaran operaciones extraterritoriales en el país.¹⁸⁸ Entendiéndose por operaciones extraterritoriales la captación desde México, por parte de sucursales de bancos extranjeros, de recursos de residentes fuera de nuestro país para su colocación en activos sobre el exterior; además de las que dichas sucursales realizaran entre ellas mismas y con unidades extraterritoriales de bancos mexicanos.

¹⁸⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, Apéndice Órganos de Autoridad, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, México, 1980, Tomo IV.

Para llevar a cabo lo anterior, los bancos extranjeros debían solicitar autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgaría o negaría discrecionalmente, oyendo las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México, S.A. Además se estableció además que en ningún caso las sucursales autorizadas podrían contar con más de una oficina en el territorio nacional, que los bancos extranjeros deberían mantener en su sucursal una asignación de capital que señalara la propia Secretaría no inferior al equivalente de 30 millones de pesos en divisas o que el capital de la sucursal debía estar invertido, indistinta o conjuntamente, en valores emitidos en moneda extranjera por el Gobierno Federal o con su garantía, o en depósitos con interés en el Banco de México, S.A., constituido en las divisas que éste señale.

1.7 Creación de las obligaciones subordinadas y de las arrendadoras financieras

En diciembre de 1981 se lleva a cabo una amplia e importante reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1981¹⁸⁹, que contenía cuatro puntos fundamentales:

1. El establecimiento de un mecanismo de protección a los depositantes de instituciones de crédito, es decir, el antecedente directo del FOBAPROA y del IPAB.

Este mecanismo operaría mediante la aportación de las propias instituciones de crédito con el objeto de integrar un fondo que se destinaría a otorgar apoyos preventivos con vistas a evitar problemas financieros que pudieran llegar a enfrentar alguna institución de crédito. Pensaban que a través de

¹⁸⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 160.

este mecanismo se desarrollaría la solidaridad sectorial, ya que los problemas que enfrentare una institución de crédito podrían representar un costo para las demás, y en consecuencia, los bancos tendrían un mayor interés en promover el buen comportamiento del sistema.

Para tal efecto, se estableció que el Gobierno Federal constituyera en el Banco de México un fideicomiso para la administración de dicho fondo. Explicaron en la exposición de motivos del citado Decreto que el hecho de que el Banco de México fuera el fiduciario se debía a que el mecanismo de protección propuesto estaba íntimamente ligado a las funciones de dicho Instituto Central referidas al diseño del sistema general de crédito.

En tal sentido, explicaron que los titulares de créditos objeto de protección, tendrían derecho a que el fiduciario se los cubriera en los términos en que se encontraren documentados, en el caso de que se llegare a declarar la quiebra o suspensión de pagos de la institución deudora, para lo cual sería necesario la previa transmisión al fiduciario de los derechos correspondientes. Para tales efectos, señalaban, los créditos objeto de la protección serían los derivados de la realización de operaciones bancarias que determinara el Comité Técnico del Fideicomiso.

2. La creación de un nuevo título de crédito que se denominaría “obligación subordinada”, cuya finalidad era coadyuvar a la capitalización de las instituciones de crédito.

Señalaban en la exposición de motivos mencionada, que las instituciones de crédito tenían la necesidad de mantener una tasa alta de crecimiento de capital para estar en condiciones de competir efectivamente en los mercados internacionales con instituciones financieras no bancarias y con bancos extranjeros, que no siempre se encontraban sujetos a una regulación en materia de capacidad de operación semejante a la aplicable a los bancos

mexicanos. No se estimaba adecuado que la internacionalización de la banca mexicana se apoyara exclusivamente en capital que se generara en el país, por lo que se buscaba que las operaciones internacionales de los bancos mexicanos se apoyaran principalmente en recursos externos.

En tal sentido, afirmaban que era conveniente que los bancos pudieran emitir obligaciones subordinadas, debido a que serían títulos de crédito representativos de deudas a largo plazo, que se distinguirían de las obligaciones ordinarias por tener un régimen de prelación según el cual serían pagaderas, en caso de liquidación o quiebra, después de cubrir las responsabilidades de la emisora en favor de todos los demás acreedores – independientemente de que éstos tuvieran o no garantías específicas – pero antes de liquidar a los accionistas en su caso, el haber social. Las obligaciones subordinadas no podrían ser convertibles en acciones, ni conferirían a sus tenedores derechos corporativos referentes a la administración de la emisora.

Explicaban que el pasivo proveniente de la colocación de obligaciones subordinadas estaría siendo utilizado en otros países como factor complementario de capital para determinar la capacidad de operación de las instituciones de crédito. Se estimó que no existirían impedimentos técnicos para ello puesto que, para los acreedores de la institución emisora, este tipo de pasivos representaba una protección similar a la que ofrecía el capital y las reservas del capital, toda vez que los depósitos y demás créditos serían preferentes respecto de las obligaciones subordinadas.

3. El reconocimiento de un nuevo tipo de institución que operaba ya como intermediario financiero, que la costumbre había denominado como “arrendadoras financieras”, y que se proponía caracterizar como una organización auxiliar del crédito, sujetas a concesión del Gobierno Federal.

Hasta este momento estas entidades estaban operando sin estar sometidas a un régimen específico, pero se determinó que por la naturaleza de las operaciones que realizaban, que representaban un nuevo tipo de intermediación financiera, deberían considerarse como instrumentos complementarios del crédito.

Explicaban que esta actividad implicaba la realización de operaciones financieras *sui generis*, que en ese momento se ajustaban más a las necesidades de determinados bienes y servicios y que, por su naturaleza constituían una evolución a las formas tradicionales de financiamiento que operaban en los mercados financieros. Por virtud de la realización de esas operaciones, la actuación de las arrendadoras financieras, por cuenta propia, configuraban una verdadera intermediación entre la oferta de dinero bancario y la demanda de productos, que requieren activos fijos para su explotación productiva durante un tiempo determinado, sin la necesidad de adquirir la propiedad de los mismos.

Las ventajas que señalaban del uso de esta nueva figura eran las siguientes:

- A. Liberaba el capital de trabajo para usos productivos o para el aprovechamiento de oportunidades de inversión de mayor rendimiento.
- B. Proporcionaba la posibilidad de disponer y explotar equipo o bienes adquiridos con fondos ajenos, hasta el 100% de su valor, sin desviar hacia su compra, fondos que podrían desequilibrar la tesorería, ni tener que solicitar aportaciones adicionales de capital o a sacrificios excesivos de los accionistas.
- C. Permitía sustituciones de equipo al ritmo de los avances tecnológicos.

- D. Mejoraba las relaciones entre activos y pasivos en los estados financieros del usuario.
- E. Eliminaba restricciones administrativas o limitaciones condicionantes que solían imponerse en financiamientos tradicionales.
- F. Hacia posible que algunos productores de bienes o servicios, que por sus niveles de endeudamiento tuvieran limitaciones para obtener créditos, que pudieran disponer de nuevos equipos.

Por último, mencionaban que se regulaba esta figura con el término de “*arrendamiento financiero*” debido a que así se llamaba en la costumbre mercantil de nuestro país, además de que ese término ya lo había recogido la legislación fiscal, aun cuando en su opinión no era el más adecuado, ya que pudiera inducir a confusión con otros contratos ya claramente denominados. Es decir, pensaban que se podría encasillar el arrendamiento financiero dentro de otras figuras jurídicas preexistentes, lo cual creían un error. Por último, apuntamos el dato que nos señala Victor M. Castrillón respecto que en México se empieza utilizar esta figura con la primera sociedad arrendadora financiera que operó en nuestro país llamada Sociedad Interamericana de Arrendamiento, S.A.¹⁹⁰

- 4. La adecuación de la Legislación Bancaria a las disposiciones de la nueva Ley Aduanera, respecto del régimen de depósito fiscal en los almacenes generales de depósito.

Nos recuerda Miguel Acosta Romero y José Antonio Almazán Alaniz que las obligaciones subordinadas se han utilizado en otros países como Inglaterra, la India y otros países de Europa para servir básicamente como instrumento de

¹⁹⁰ Castrillón y Luna, Victor M., Contratos Mercantiles, Porrúa, México, 2002, p. 273.

captación de recursos en el extranjero, y en ciertos casos, sirven como “*factor complementario*” del capital neto para el cálculo de absolución de ciertos pasivos.¹⁹¹

1.8 Los Bonos de Renta Fija a Plazo Indefinido

Un día antes de la publicación del decreto mencionado, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1981 el “*Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal para emitir Bonos de Renta Fija a plazo indefinido y que reforma la Ley Orgánica del Banco de México*”.¹⁹² En la exposición de motivos se señalaba que, con el objeto de fortalecer la participación del ahorro interno, se pretendía instrumentar nuevos instrumentos de captación además de los que ya se tenían, que eran los petrobonos, los Cetes, el papel comercial y las obligaciones subordinadas se estaban aprobando por esos días. Estos nuevos instrumentos que se querían utilizar obedecían a una demanda de inversión que no se estaba cubriendo, es decir, los inversionistas buscaban un instrumento de inversión a largo plazo que mantuviera un rendimiento fijo durante su vigencia. Se pensaba sobre todo en las empresas cuya actividad comprendiera operar esquemas de pensiones, de seguros de vida u otros similares.

Es por ello que se pensó en un nuevo título de crédito que denominaron “*Bono de Renta Fija a Plazo Indefinido*”, que conferiría a sus tenedores el derecho a percibir una renta por tiempo indefinido cuyo monto conservaría su poder de compra ante las variaciones que experimentara el costo de la vida. El emisor de estos títulos no sería otro que el Estado, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien tendría en todo tiempo el derecho de optar por continuar pagando a los tenedores la renta establecida o redimir los títulos cubriendo el importe de su valor real. Esto último le evitaría obligaciones perpetuas y le daría la

¹⁹¹ Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, José Antonio, *Teoría General de las Operaciones de Crédito, Títulos de Crédito y Documentos Ejecutivos*, Porrúa, México, 2002, p. 281.

¹⁹² *Idem*.

necesaria flexibilidad para manejar su deuda pública. En este nuevo esquema, el encargado de hacer los pagos de la renta y la redención de los bonos sería el Instituto para el Depósito de Valores.

Por último, mencionamos que dicha reforma también modificaba la Ley Orgánica del Banco de México con el propósito de que éste pudiera operar con los bonos mencionados, asimilando el esquema al régimen que tenían con los Certificados de la Tesorería de la Federación.

1.9 Obligación de depositar divisas en el Banco de México, S.A.

Unas semanas antes de la nacionalización bancaria el Gobierno Federal emite las *“Reglas para el pago de depósitos bancarios denominados en moneda extranjera”*, del 12 de agosto de 1982, y el *“Decreto que establece reglas para atender requerimientos de divisas, a tipos de cambios especiales”*, del 16 de agosto de 1982. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 13 y el 18 de agosto de 1982, respectivamente.¹⁹³

En las Reglas se reiteraba las disposiciones establecidas en el artículo 8º de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos que establecía la obligación de que los depósitos bancarios denominados en moneda extranjera debieran ser pagados entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rigiera en el lugar y fecha del pago. Además de las instituciones depositarias de los mencionados depósitos no deberían pagarlos mediante situaciones de moneda extranjera al exterior, ni transferirlos a sus sucursales o agencias en el extranjero u otras entidades financieras del exterior. Esto considerando que en esos momentos dentro de la República existirían dos tipos de cambio, el preferencial que fijaría diariamente el Banco de México, y el general que determinaría la interacción de la oferta y la demanda de divisas.

¹⁹³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *Legislación Bancaria, 1982 – 1984*, México, 1987, Tomo VII.

El Decreto señalado fue muy importante, ya que establecía la obligación de que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, el Departamento del Distrito Federal, casi todas las entidades paraestatales y las demás entidades de la Administración Pública Federal que señalara la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberían depositar en el Banco de México, mediante transferencias de fondos sobre el extranjero, todas sus divisas, incluyendo las que provinieran de créditos u otros financiamientos obtenidos, o que obtuvieran de residentes en el exterior, así como las que recibieran por concepto de importaciones.

La razón de ello era que en esos momentos el país enfrentaba graves problemas de carácter financiero originados, entre otras cosas, por una contracción importante en los mercados para sus principales productos de exportación, incluyendo el petróleo, y por la menor disponibilidad y encarecimiento del crédito externo. Es por eso que se pensaba que los ingresos de divisas derivados de la exportación petrolera y los provenientes del endeudamiento público externo se destinaren al pago de la deuda externa, de la contraída a favor de instituciones de crédito del país, de obligaciones a cargo del sistema bancario mexicano y a la importación de bienes indispensables como eran los alimentos, algunos insumos requeridos para la actividad productiva y ciertos bienes de capital.

En ese sentido se determinó que todos los ingresos que recibiera Petróleos Mexicanos en pago de las exportaciones que realizara, así como los que obtuviera por la negociación de contratos de venta de sus productos, debería depositarlos en el Banco de México, en una cuenta especial. Y Petróleos Mexicanos sólo podría tener acceso a ese dinero en los siguientes casos:

1. Para pagar los intereses y gastos de obligaciones correspondientes a financiamientos en moneda extranjera a su cargo y a favor de residentes

en el exterior, así como para el pago de las importaciones que realizara cumpliendo ciertos requisitos como el que fueran prioritarias para el país. Estas disposiciones se realizarían mediante órdenes de pago que tramitaría el propio Banco de México con cargo al depósito correspondiente.

2. Para su venta al propio Banco de México al tipo de cambio preferencial que fijara diariamente el propio Instituto Central.

De la misma manera, también se determinó que las instituciones nacionales de crédito deberían mantener depositados en el Banco de México todas las divisas de posean o manejen, ni más ni menos, y sólo estaban autorizadas a mantener depósitos de divisas en otras instituciones siempre que tuvieran autorización para ello por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además que el Banco de México vendería divisas al tipo de cambio preferencial a cualquier persona, pero a través de las instituciones de crédito, solamente para el pago de importaciones autorizadas de alimentos de consumo popular, de insumos requeridos necesariamente para la actividad productiva y de bienes de capital, siempre que dichas importaciones fueran prioritarias para el país, y cuando se comprobara que las correspondientes mercancías fueron introducidas legalmente al territorio nacional.

1.10 La Nacionalización Bancaria

Pasaron las semanas y llegó el Sexto Informe de Gobierno del presidente José López Portillo en donde en horas profundas de patriotismo señalaba lo siguiente:

“Estas son nuestras prioridades críticas. Para responder a ellas he expedido en consecuencia dos decretos: uno que nacionaliza los bancos privados del país y

otro que establece el control generalizado de cambios, no como un política superviviente del más vale tarde que nunca, sino porque hasta ahora se han dado las condiciones críticas que lo requieren y justifican. Es ahora o nunca. Ya nos saquearon. México no se ha acabado. No nos volverán a saquear”.

Fue así como el miércoles 1º de septiembre de 1982 el presidente José López Portillo emitía el *“Decreto que establece la nacionalización de la banca privada”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación los días 1º y 2 de septiembre de 1982, y todo cambió.¹⁹⁴ En dicho Decreto se establecía que por causas de utilidad pública se expropiaba a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tuvieran en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito privadas a las que se les hubiere otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito. Ni más ni menos. Unos días después, el viernes 2 de septiembre, el PRI realizaría una gran manifestación en el zócalo en apoyo a la expropiación. Después de la nacionalización, casi todos los periódicos se llenaron de desplegados en apoyo a la medida.

Al respecto, una aclaración que siempre sostuvo Manuel Espinosa Yglesias, quien fuera el dueño de Bancomer en este período: *“suele hablarse casi siempre de la ‘nacionalización’ de la banca, pero la expresión es incorrecta. Los bancos afectados eran ya nacionales, puesto que su capital, directivos y empleados eran mexicanos. No se puede ‘nacionalizar’ lo que ya es nacional. Lo que se hizo fue oficializar la banca, poner los ahorros y el crédito de los mexicanos en manos del*

¹⁹⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 165. En esa misma fecha se publicó el *“Decreto que establece el control generalizado de cambios”*, y días después el *“Acuerdo que establece que la exportación del oro quedará sujeta a previo permiso del Banco de México”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1982.

estado. Lo que se hizo fue estatizar la banca”.¹⁹⁵ Además, no se expropió Citibank, se expropiaron los bancos mexicanos, se estatizó, no se nacionalizó, la banca mexicana.¹⁹⁶

En contraste, académicos como Rafael de Pina Vara habían señalado que en materia económica el Estado moderno tiene como fin primordial la subordinación del interés privado al colectivo y tiende a proteger a éste contra los excesos de los particulares.¹⁹⁷ O bien, las conclusiones adoptadas en el IV Congreso Nacional de Derecho Mercantil encabezado por Raúl Cervantes Ahumada, al señalar que era evidente la constitucionalidad de la expropiación por causas de utilidad pública de las empresas bancarias privadas, por lo que invitaban al pueblo de México a reiterar su apoyo al Gobierno Federal.¹⁹⁸ O por ejemplo, de las más absurdas y acomodaticias como la de Ignacio Pichardo Pagaza que llegó a publicar que la nacionalización de la banca y el control de cambios fueron “*medidas extraordinarias que se dan en el contexto de una falta de confianza política y una crisis financiera, provocada por la disminución de liquidez que impidió cumplir con los compromisos internacionales a corto plazo*”¹⁹⁹, o la de Jacinto Faya Viesca que publicó que “*el primero de septiembre de 1982 pasará a la historia de México como una de las fechas cumbres y de mayor trascendencia para el destino y fortalecimiento de las instituciones republicanas.*”²⁰⁰

¹⁹⁵ Espinosa Yglesias, Manuel, *op. cit.*, Nota 125, p. 141

¹⁹⁶ Cabe señalar que la decisión del presidente López Portillo contó el aplauso de un importante grupo de académicos que publicaron sus apoyos en distintas publicaciones especializadas, como la de Emilio Ruz Ávila en la Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 7, Sección de Estudios, 1982.

¹⁹⁷ Pina Vara, Rafael de, *El Estado y la banca*, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 41-42, Sección de Doctrina, México, 1961, p. 302.

¹⁹⁸ Cervantes Ahumada, Raúl, Estatización de la Banca Privada, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 136-137-138, Sección de Contenido, México, 1984, pp. 703 y 704.

¹⁹⁹ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Implicaciones políticas de la nacionalización de la banca*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 7, Sección de Estudios, México, 1982, p. 129.

²⁰⁰ Faya Viesca, Jacinto, *Justificación política, ética, económica y social de la nacionalización de la banca privada. El servicio público de la banca y el crédito como instrumento de desarrollo económico y de integración social*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 7, Sección de Estudios, México, 1982, p. 85.

Las consideraciones establecidas en el “*Decreto que establece la nacionalización de la banca privada*” fueron las siguientes:

1. Las concesiones otorgadas por parte del Ejecutivo Federal para llevar a cabo el servicio de la banca y del crédito, por su propia naturaleza, eran temporales, pues sólo podrían subsistir mientras el Estado, por razones económicas, administrativas o sociales, no hubiera podido hacerse cargo directamente de la prestación de dicho servicio público.
2. Los empresarios a los que se había concesionado el servicio de la banca y crédito habían obtenido enormes ganancias en la explotación de este servicio, creando además, de acuerdo a sus intereses, fenómenos monopólicos con dinero aportado por el público en general, lo cual debía evitarse para manejar los recursos captados con criterios de interés general y de diversificación social del crédito, a fin de que llegare a la mayor parte de la población y no se siguiera concentrando en las capas más favorecidas de la sociedad.
3. El Ejecutivo Federal en ese momento estimaba que la Administración Pública contaba con los elementos y experiencia suficientes para hacerse cargo de la prestación integral del servicio público de la banca y del crédito.
4. Que esta decisión se debe también a la inadecuada diversificación del crédito, ya que en su opinión faltaba hacer llegar créditos oportunos y baratos a la mayor parte de la población, y no sólo a una o varias personas determinadas como venía sucediendo.
5. Que la crisis económica que atravesaba México en esos momentos se había agravado, en buena parte, por la falta de control directo de todo el sistema crediticio, por lo que la expropiación propiciaría el mantenimiento de la paz pública.

6. Pensaban que la medida no ocasionaría perjuicio alguno a los acreedores de las instituciones crediticias expropiadas, pues el Gobierno Federal, al reasumir la responsabilidad de la prestación del servicio público, garantizaba la amortización de operaciones contraídas por dichas instituciones.
7. Esta medida tampoco afectarían los derechos tanto de los empleados bancarios, como de los usuarios del servicio y los acreedores de las instituciones.

Un punto importante en este proceso fue que se decidió no expropiar el dinero y los valores propiedad de usuarios del servicio público de banca y crédito o las cajas de seguridad, ni los fondos o fideicomisos administrados por los bancos, ni en general bienes muebles o inmuebles que no estuvieran bajo la propiedad o el dominio de las instituciones referidas. También se decidió no expropiar a las instituciones nacionales del crédito, ni la banca mixta, ni el Banco Obrero, ni el Citibank N.A., ni tampoco las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, ni las sucursales de bancos extranjeros de primer orden. Nos recuerda Luis Gerardo Valderrama que otro punto importante que causó mucha discusión y polémica fue como se fue resolviendo el régimen laboral de los trabajadores bancarios y la pretensión de minimizar la sindicalización bancaria.²⁰¹

Al respecto, nos recuerda Acosta Romero, Miguel y De la Garza C., Laura Esther que el 17 de noviembre de 1982 se adicionaba la fracción XIII bis al apartado “B” del Artículo 123 Constitucional, por virtud de lo cual los empleados de los bancos nacionales y nacionalizados pasaban a regirse por dicho apartado y no ya por el apartado “A” dentro del que antes estaban comprendidos.²⁰² Después fue emitida la Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del Apartado “B” del artículo

²⁰¹ Valderrama Navarro, Luis Gerardo, *El Régimen Laboral en la Banca*, Porrúa, México, 1996, p. 3.

²⁰² Acosta Romero, Miguel y De la Garza C., Laura Esther, *Derecho Laboral Bancario. Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia*, Porrúa, México, 1988, p. 163.

123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1983.

1.11 El control generalizado de cambios

Ese mismo día se publica en el Diario Oficial de la Federación un segundo llamado “*Decreto que establece el control generalizado de cambios*”, en donde para su emisión se señalaban principalmente las consideraciones siguientes:

1. Que el Congreso de la Unión ha establecido en ley que corresponde al Banco de México el regular los cambios sobre el exterior por ser el eje central del sistema crediticio mexicano;
2. Que la entrada y salida de divisas del país, como la de cualquier mercancía, requerían de una regulación que fuera acorde con las necesidades de la Nación, los objetivos que se desprenden del sistema nacional de planeación y las prioridades que exigía nuestro desarrollo económico y social;
3. Que nuestro país enfrenta actualmente serios problemas de carácter financiero, originados, entre otras causas, por la situación recesiva de la economía mundial, que ha determinado una severa contracción de los mercados para nuestros productos de exportación;
4. Que la Nación se había visto afectada negativamente con la reducción, fuera de toda medida razonable, del valor de nuestra moneda en el mercado cambiario, poniendo en riesgo la actividad económica del país y el poder adquisitivo de los ingresos de la mayoría de la población;
5. Que para garantizar el buen funcionamiento del sistema, evitando fluctuaciones excesivas en el tipo de cambio de las divisas, se debían

eliminar aquellas transacciones especulativas, que tuvieran por objeto transferir fondos al exterior para propósitos distintos de la importación de bienes y servicios y de los pagos relacionados con créditos, y

6. Que al mismo tiempo que era necesario evitar los efectos negativos, se debían dar las bases para la racionalización en el uso de las divisas, estableciendo prelación en su utilización conforme a las prioridades nacionales.

A través de este Decreto, entre otras cosas, se determinó que la exportación e importación de divisas sólo podría llevarse a cabo por conducto del Banco de México, o por cuenta y orden del mismo. Y que cualquier exportación o importación de divisas que pretendiera llevarse a cabo en forma distinta, sería considerada contrabando, sin perjuicio de las sanciones que correspondan a los infractores. Además, que la moneda extranjera o divisas no tendrían curso legal en los Estados Unidos Mexicanos. Las obligaciones de pago en moneda extranjera o divisas, contraídas dentro o fuera de la República, para ser cumplidas en ésta, se solventarían entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio que rigiera en el lugar y fecha en que se hiciera el pago de conformidad con lo que dispusiera el Banco de México para tal efecto.

La moneda extranjera o las divisas se canjearían en el Banco de México o en las instituciones de crédito del país, que actuarían por cuenta y orden de aquél, por moneda de curso legal, en la equivalencia que el citado Banco indicara. Además, se estableció que todas las divisas que se captaren en el exterior por las personas físicas o morales, de nacionalidad mexicana o extranjera, residentes en México, sea cual fuere el acto que hubiere originado su captación o ingreso, deberían ser canjeadas en el Banco de México o en el sistema nacional bancario y de crédito, que actuaría por cuenta y orden de aquél, al tipo de cambio ordinario fijado por el propio Banco de México. En ningún caso, las personas físicas o morales podrán vender divisas o moneda extranjera.

Se estableció además que el Banco de México determinaría en qué casos se aplicaría un tipo de cambio preferencial y en qué otros un tipo de cambio ordinarios, así como los especiales que, en su caso, en forma transitoria o permanente, se requirieran. La venta de divisas al tipo de cambio preferencial, especial u ordinario que fijara el Banco de México, se destinaría conforme a las reglas generales que emitiera dicha Institución, a los siguientes pagos prioritarios al exterior, en el orden que se indica:

1. Compromisos por las operaciones celebradas por las dependencias de la Administración Pública Federal;
2. Compromisos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, en el orden que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
3. Cuotas del Gobierno Mexicano a organismos Internacionales y para pagar al personal del servicio exterior mexicano;
4. Compromisos de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo aseguradoras y afianzadoras;
5. Compromisos que deriven de importaciones autorizadas de alimentos de consumo popular y demás bienes básicos, así como bienes intermedios o de capital para bienes básicos;
6. Compromisos que deriven de la importación de bienes de capital e intermedios, para el funcionamiento de la planta industrial existente en el país, que se ajuste a los objetivos, prioridades y metas señaladas en los planes nacionales de desarrollo económico y social, el industrial, el agropecuario y forestal, el agroindustrial, el de comunicaciones y transportes, y el de turismo, así como el Programa de Energía;

7. Compromisos que deriven de la importación de equipos y bienes de capital e intermedios, que se requieran para la expansión industrial y económica del país conforme a los objetivos, prioridades y metas antes señalados;
8. Compromisos de las empresas privadas o sociales contraídos con entidades financieras del exterior, con anterioridad a la fecha que entre en vigor este decreto;
9. Compromisos que se consideren necesarios en las franjas fronterizas y zonas o perímetros libres;
10. Regalías y compromisos con el exterior de empresas nacionales con inversión extranjera o empresas extranjeras que operen en el país, hasta por los montos que determinara la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, conforme a las reglas generales que al efecto emitiera;
11. Gastos de viaje de personas físicas que por razones de negocio, trabajo o salud tuvieran que ir al extranjero; y
12. Gastos de viaje de personas físicas que con finalidades turísticas o recreativas desearan salir al extranjero.

Incluso las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo instituciones de seguros y fianzas, se debían de abstener de comprar y vender moneda extranjera o divisas, debiendo transferir las que poseyeran o llegaren a poseer, independientemente de donde provinieran o del acto que les hubiera dado origen al Banco de México, quien, en todo caso y a su solicitud, haría los pagos con divisas en el exterior, para hacer frente a los compromisos en moneda

extranjera que fuera del país hubieren contraído, en el orden de prioridad que correspondiera.

Para los prestadores de servicios turísticos, las empresas o entidades sujetas a la Ley de Vías Generales de Comunicación, las casas de cambio, las empresas concesionarias o permisionarias que por sus actividades normales realizaran operaciones con extranjeros, así como las empresas que legalmente operaran en franjas fronterizas y en perímetros o zonas libres, se estableció que podrían recibir o captar moneda extranjera o divisas al tipo de cambio ordinario que fijara el Banco de México, pero debían de inmediato depositarlas en dicha entidad o en las oficinas, sucursales o agencias del sistema nacional crediticio, conforme a las reglas generales que el citado Banco expidiera para tal efecto.

Los residentes de las franjas fronterizas y de las zonas y perímetros libres del país, que acreditaran su necesidad, tendrían derecho a adquirir una cuota mensual de divisas por persona, previa identificación con su cédula del registro federal de contribuyentes, comprobación de residencia del solicitante e inscripción en el registro correspondiente que llevara la institución de crédito respectiva, quien actuaría a nombre y por cuenta del Banco de México. Y las personas que residieran en territorio nacional, y que por cualquier motivo desearan o tuvieran necesidad de viajar al extranjero, podrían comprar el monto máximo de divisas en un año y por persona que se determinara a través de reglas generales emitidas por el Instituto Central.

1.12 Enumeración de las instituciones nacionales de crédito

Todavía el país no salía de su asombro cuando unos días después de la emisión de los Decretos del 1º de septiembre de 1982, el presidente López Portillo emitió el *“Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito”*, a través del cual enumeraba las instituciones que a partir de ese momento operaran

con el carácter de Instituciones Nacionales de Crédito y así poderse constituir como Organismos Públicos Descentralizados.²⁰³

Cabe mencionar que esta transformación era imposible jurídicamente realizarla, así como lo era el crear sociedades anónimas o extinguir su existencia legal por decreto presidencial. Para transformar o liquidar las sociedades anónimas, se debió seguir un procedimiento judicial y administrativo que no fue cumplido establecido en la Ley General de Sociedades Mercantiles y en la propia Ley Bancaria. Las instituciones listadas en el decreto mencionado fueron las siguientes:

Actibanco Guadalajara, S.A.	Banco del Noroeste, S.A.	Banco Panamericano, S.A.
Banca Confía, S.A.	Banco Occidental de México, S.A.	Banco de Comercio, S.A.
Banca Cremi, S.A.	Banco de Oriente, S.A.	Banco Provincial del Norte, S.A.
Banca de Provincias, S.A.	Banco Popular, S.A.	Banco Refaccionario de Jalisco, S.A.
Banca Serfín, S.A.	Banco Regional del Norte, S.A.	Banco de Tuxpam, S.A.
Bancam, S.A.	Banco Sofimex, S.A.	Financiera Crédito de Monterrey, S.A.
Banco Aboumrad, S.A.	Bancomer, S.A.	Financiera Industrial y Agrícola, S.A.

²⁰³ Decreto del 6 de septiembre de 1982, publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo 6 de septiembre de 1982.

Banco B C H, S.A.	Banpaís, S.A.	Financiera de León, S.A.
Banco del Atlántico, S.A.	Crédito Mexicano, S.A.	Promoción y Fomento, S.A.
Banco del Centro, S.A.	Multibanco Comermex, S.A.	Financiera de Crédito mercantil, S.A.
Banco Continental, S.A.	Multibanco Mercantil de México, S.A.	Financiera de Industrias y Construcciones, S.A.
Banco de Crédito y Servicio, S.A.	Probanca Norte, S.A.	Financiera del Noroeste, S.A.
Banco Ganadero, S.A.	Unibanco, S.A.	Sociedad Financiera de Industria y Descuento, S.A.
Banco Latino S.A.	Banco Azteca, S.A.	Banco Comercial Capitalizador, S.A.
Banco Longoria, S.A.	Banco Comercial del Norte, S.A.	Banco Capitalizador de Monterrey, S.A.
Banco Mercantil de Monterrey, S.A.	Banco del Interior, S.A.	Banco Capitalizador de Veracruz, S.A.
Banco Monterrey, S.A.	Banco Mercantil de Zacatecas, S.A.	Banco General de Capitalización, S.A.
Banco Nacional de México, S.A.	Banco Regional del Pacífico, S.A.	Banco Popular de Edificación y Ahorros, S.A.
		Hipotecaria del Interior, S.A.

Y para que nadie se fuera limpio de esta situación, el 7 de septiembre de 1982 se emite el “Acuerdo que establece que la exportación de oro quedará sujeta a

previo permiso del Banco de México”, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1982.²⁰⁴ En donde establecía que derivado del Decreto que establece el Control Generalizado de Cambios en lo relativo a que la exportación e importación de divisas sólo podría llevarse a cabo por conducto del Banco de México o de las instituciones que actuaran por su cuenta y orden, se determinaba que la exportación de monedas de oro, oro acuñado, troquelado, grabado, en tejos, afinado sin elaborar, en barras, en láminas o cualquier otra forma, quedaría sujeta a previo permiso del Banco de México. Incluso se determinó que quien no hiciera caso de esto se le podría acusar de contrabando en términos de la Ley Aduanera y el Código Fiscal de la Federación vigentes.

Una semana después se emiten las “*Reglas Generales para el Control de Cambios*” mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1982²⁰⁵, en donde se establece que los tipos de cambio de divisas aplicables en la República Mexicana serían los siguientes:

1. Ordinario: 70.00 pesos mexicanos por dólar de los EE.UU.A.
2. Preferencial: 50.00 pesos mexicanos por dólar de los EE.UU.A.

Este tipo de cambio preferencial se aplicaría en los siguientes casos prioritarios:

1. Compromisos derivados de las operaciones financieras celebradas con entidades financieras del exterior por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como compromisos concertados en moneda extranjera por dichas dependencias y entidades con instituciones de crédito del país;

²⁰⁴ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 165.

²⁰⁵ *Idem.*

2. Compromisos derivados de las operaciones financieras celebradas con entidades financieras del exterior por las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, incluyendo aseguradoras y afianzadoras;
3. Compromisos derivados de importaciones autorizadas por la Secretaría de Comercio, de:
 - A. Alimentos de consumo popular y demás bienes básicos.
 - B. Bienes intermedios o de capital para bienes básicos.
 - C. Bienes de capital o intermedios, para el funcionamiento de la planta industrial existente en el país.
 - D. Equipos y bienes de capital e intermedios, que se requirieran para la expansión industrial y económica del país.
4. Compromisos contraídos con anterioridad al 1º de septiembre de 1982, pactados en moneda extranjera por empresas privadas o sociales, con instituciones de crédito del país, y con entidades financieras del exterior, previo registro para los pagos al exterior en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
5. Los demás que determinara para tal efecto el Banco de México.

En todos los demás casos se aplicaría el tipo de cambio ordinario, incluyendo otro tipo de pagos como los destinados a cubrir créditos denominados en moneda extranjera a favor de instituciones de crédito y a cargo de empresas establecidas en México.

También se estableció un régimen aplicable a las importaciones, a las exportaciones, a la compensación de divisas, al pago de compromisos financieros con el exterior, a la repatriación de capitales, a las zonas fronterizas y a las zonas libres, a las empresas maquiladoras, a las salidas al extranjero por parte de los

residentes en el territorio nacional, a la internación al territorio nacional, a las representaciones del exterior y a las comunicaciones. Por ejemplo, respecto de las salidas al extranjero por parte de los residentes en el territorio nacional se estableció que estas personas tendrían derecho a salir de México con una cantidad que no podía exceder de los siguientes límites por persona:

1. Para viajes por motivo de salud: seis mil dólares de los EE.UU.A.
2. Para viajes por motivo de trabajo o negocios: tres mil dólares de los EE.UU.A.
3. Para otro tipo de viajes: un mil quinientos dólares de los EE.UU.A.

Estos límites serían por un año calendario, independientemente de los viajes efectuados, e incluso se establecía que los residentes en el país o en el extranjero podían entrar y salir del país siempre que llevaran consigo hasta cinco mil pesos mexicanos, no vaya a ser que quisieran comprar dólares en el extranjero.

1.13 Modificación constitucional

Posteriormente, para hacer constitucional lo inconstitucional de los tres decretos anteriores, el 21 de septiembre de 1982 fue presentada la *“Iniciativa de Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, que pretendía adicionar un quinto párrafo al artículo 28 constitucional para establecer como facultad exclusiva del Estado la prestación del servicio público de banca y crédito a través de las instituciones correspondientes, en los términos que fijara la ley reglamentaria, la que también determinaría las garantías para la protección de los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. La iniciativa proponía la modificación a la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos a fin de que las facultades que venía ejerciendo el Congreso de la Unión para legislar en materia de instituciones de crédito, se extendieran explícitamente a los servicios de banca y crédito.

Además, para destacar el carácter irreversible y definitivo de esta determinación, se propuso agregar al mencionado quinto párrafo del artículo 28 constitucional, la siguiente disposición: *“El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares”*. El *“Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”* fue emitido el 16 de noviembre de 1982 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 1982, a tan sólo unos días de que terminara el mandato de López Portillo.²⁰⁶

Es decir, al final serían emitidos cuatro decretos, dos publicados el mismo día del informe, uno que determinaba la nacionalización de la banca privada y otro que establecía el control de cambios; uno más del 6 de septiembre que disponía que las instituciones de crédito expropiadas operarían con el carácter de instituciones nacionales de crédito, y el del cambio al artículo 28 constitucional publicado el 17 de noviembre de 1982, con una ampliación del 3 de febrero del siguiente año, que canceló la posibilidad de dar concesiones a los particulares para operar bancos.

Los banqueros solicitaron dos amparos: uno en contra de la expropiación y el otro en contra de las modificaciones al artículo 28 constitucional. Se admitió el primer amparo pero, cuando se empezaba a tramitar, vino la modificación a la Constitución y entonces, al quedar aquél sin materia, interpusieron el segundo amparo ante el juez cuarto de distrito en materia administrativa del Distrito Federal, el magistrado Efraín Polo Bernal. Se fijó el 17 de enero de 1983 como

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 210.

fecha para la celebración de la audiencia constitucional. Ésta, sin embargo, no se celebró.

El Secretario de Gobernación, en nombre del presidente de la República, presentó una queja contra la admisión de la demanda de amparo, impuesta por cambios a la Constitución el 5 de enero de 1983, y el caso tomó otro rumbo. Los argumentos de la queja presentada por el Secretario de Gobernación en contra de la admisión de la demanda fueron: falta de personalidad y capacidad de los promoventes, falta de requisitos y objeto legal de la demanda, falta de congruencia en la fundamentación de la demanda y falta de competencia del Poder Judicial Federal para revisar o modificar la Constitución o para enjuiciar al poder revisor de la Constitución.²⁰⁷

El Doctor Atanasio González Martínez, quien fuera Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1976 a 1994, señaló que los abogados que tramitaron la segunda demanda de amparo argumentaron que el poder revisor de la Constitución no era un Congreso Constituyente, ya que se trataba también de un poder constituido, pues el único poder constituyente fue la asamblea reunida en Querétaro e 1917. Por tanto, la demanda de amparo buscaba preservar la integridad de la Constitución y salvaguardar los principios fundamentales que la reforma al artículo 28 pretendía destruir. Además de que el juicio de garantías que se solicitaba constituía el primer cuestionamiento legal que se hacía en México en contra de una reforma a la Constitución, no obstante que en ese momento nuestra ley suprema ya había sido reformada en más de ochenta ocasiones. La resolución se dio el 21 de febrero de 1983 y la dictó el presidente del máximo tribunal, el licenciado Jorge Inarritu, en estos términos: *“...el recurso que en caso se hace valer, por no encontrarse instruido en disposición legal alguna, es notoriamente frívolo e improcedente, razón por la cual, con el apoyo en lo dispuesto en el artículo 90 de la ley en la materia, debe desecharse de plano”*.²⁰⁸

²⁰⁷ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 66, p.p. 315 y 316.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 317.

1.14 Revisión de las versiones de los participantes en el proceso de la Nacionalización Bancaria

Considerando todo lo anterior, y debido a la importancia que tuvo en el sistema bancario mexicano la decisión de nacionalizar, o mejor dicho, estatizar la banca privada, en esos términos y de la forma que después se llevó a cabo, a continuación se hará referencia a las distintas versiones y visiones que tuvieron los principales actores de aquella escena llevada a cabo a finales de 1982, es conveniente revisar todas las voces involucradas en este proceso conforme a lo siguiente:

1. Consideraciones de Carlos Abedrop Dávila, quien fuera Director General del Banco del Atlántico y presidente de la Asociación de Banqueros de México en 1982

Para Don Carlos la crisis que se vivía en esos años había afectado a la banca por muchas razones. Por un lado les habían bajado los depósitos de sus clientes, mientras que por el otro las autoridades les subían el depósito legal para combatir la inflación que para entonces había llegado a 75% de los recursos que captaban. Señalaba que de esa manera los bancos estaban captando dinero del público para dárselo al gobierno, cobrándole una tasa muy baja. Además, señalaba, existía otro ángulo del problema en su opinión resultaba igual de grave: la escasez de recursos que produjo insuficiencia de los bancos para financiar a sus clientes. Es decir, al reducirse el volumen del crédito que da un banco automáticamente se endurece la cobranza de la cartera, porque el cliente sabe que quizá no le van a prestar más, y mejor no paga, pide renovación y dice que no tiene. Entonces, al percibir esa sensación de escasez de crédito, el deudor procura no pagar porque necesita el dinero para financiar su empresa.²⁰⁹

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 11 y 12.

En ese sentido, señalaba que era inconcebible no pensar que la expropiación de los bancos fue una acción concertada con el futuro gobierno, ya que éste tomaría posesión a los noventa días. En su opinión fue un acto muy lamentable para el país porque en 1982 México tenía una banca de primer mundo, tecnológicamente muy cerca de la banca estadounidense. Para entonces, dice que teníamos ya nuestros sistemas de informática en tiempos reales y los cajeros automáticos; además, éramos bancos patrimoniales, a diferencia de los estadounidenses que no podían ejercer otras funciones financieras más que de la banca comercial. Además de que nosotros estábamos siguiendo el modelo de banca patrimonial europea: hacíamos seguros, valores bursátiles, arrendamiento, todas las fórmulas de intermediación financiera que hacían los bancos europeos, porque en México ya habíamos llegado a la banca múltiple.²¹⁰

Señalaba que fueron muy altos y trascendentes los costos de la expropiación bancaria para el país, ya que:

1. Generó desconfianza y alarma, lo que inhibió la inversión y produjo expatriación del ahorro;
2. Produjo un gran rezago tecnológico, y
3. Interrumpió la formación de nuevas generaciones de banqueros.²¹¹

En calidad de ex presidente de la Asociación de Banqueros de México, ha señalado que en aquellos años tuvieron varias reuniones con el presidente en donde le señalaban que estaban sufriendo fugas como consecuencia de que el público estaba consciente de que el peso estaba sobrevaluado y que, por lo tanto, era necesario devaluar. El presidente respondía un presidente que devaluaba era un presidente devaluado. Por ello explica Don Carlos que conforme el peso se

²¹⁰ *Ibidem*, p.p. 7 y 13.

²¹¹ *Ibidem*, p.p. 19 y 20.

encarecía o, si se quiere, el dólar se abarataba, la gente decidía no ahorrar en México y retirar sus recursos para comprar dólares, muy a pesar de lo que querían los bancos, ya que su salida los afectó a ellos en primer lugar. Para los bancos, señalaba, la baja de los depósitos por los retiros de la gente significaba el deterioro de su negocio, un deterioro doblemente grave porque la banca seguía con una serie de gastos fijos que no podían reducirse: el personal, el costo de las instalaciones, la renta de locales, las depreciaciones, las amortizaciones. Así, pues, para ellos, era fatal el retiro de depósitos para convertirlos en dólares.²¹²

Ante tal situación y con el fin de detener la fuga, señala Don Carlos, negociaron con el Banco de México que les permitiera recibir depósitos en dólares, buscando que el dinero se quedara en México, aunque su valor se fijara en moneda extranjera. Con esa medida llegaron a tener en depósitos unos 12 mil millones de dólares, que luego llamaron “mexdólares”. Se trataba de dinero retenido que habían evitado que saliera del país, aunque quedara denominado en dólares. Una medida por cierto que representaba un acto indebido del Estado, porque no se valía devolver en moneda nacional los depósitos hechos en dólares. Los bancos decían: tus depósitos en dólares te los voy a devolver en pesos, y la razón porque el depósito fue realizado en pesos primeramente y después yo te los cambie en dólares. Dejaban de lado que el contrato se pactó en dólares en el entendido que se depositaban dólares para que se devolvieran dólares.

De esta manera pensaban que ya habían resuelto parte del problema de la fuga, pero llegaba el momento en que el gobierno no tendría los dólares para regresarlos a esa divisa. Es por ello que dos meses antes de la expropiación, junto con el Banco de México, los bancos introdujeron un mecanismo por el que los dólares seguían siendo dólares y se le devolverían al depositante al tipo de cambio al día de su vencimiento, ya que eran depósitos a plazo y se les pagarían intereses en dólares a la tasa Libor, más 2 puntos porcentuales, que era la tasa de

²¹² *Ibidem*, pp. 9 y 10.

interés pactada. Con esta fórmula los bancos esperábamos retener los dólares. Y si el depositante quería los dólares convertidos en moneda nacional, simplemente los bancos se los darían; si no, tendría que dejar los dólares, pero nosotros respetábamos el compromiso en esa moneda. Convencimos a la clientela, muy pocos retiraron su dinero.²¹³

Cabe mencionar que la creación de los mexdólares fue particularmente dramática para los ahorradores, pues, para quien tenían cuentas denominadas en dólares, la medida era similar a una expropiación parcial de su propiedad, equivalente a la diferencia entre el valor del dólar en el mercado libre y la tasa de los mexdólares, que era 33% aproximadamente. Así, como nos recuerda Ulises Beltrán, si la cantidad total de depósitos denominados en dólares era de alrededor de 12 mil millones de dólares, los ahorradores perdieron aproximadamente 4 mil millones de dólares respecto a lo que hubiesen obtenido en el mercado libre del dólar.²¹⁴

2. Consideraciones de Enrique Cárdenas Sánchez, quien fuera Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C.

En opinión de Enrique Cárdenas, la nacionalización bancaria culminaba con un modelo de crecimiento que ya había dado de sí, debido a que su debilidad era notoria desde los inicios de los años sesenta, pero no sucedía porque el Estado se rehusaba a aceptarlo. En su opinión, en el gobierno de López Portillo el crecer se volvió el paradigma esencial, ya que había que “*administrar la abundancia*” y salir de una vez por todas de aquél subdesarrollo en el que México estaba inmerso.²¹⁵

El mundo estaba cambiando, pero México era incapaz de hacerlo. López Portillo rechazaba que el gobierno mexicano entrara al Acuerdo General sobre

²¹³ *Ibidem*, pp. 10 y 11.

²¹⁴ Beltrán, Ulises, *Las dimensiones estructurales de la crisis de 1982*, Foro Internacional, vol. XX, núm. 4, 1990, México, p. 605.

²¹⁵ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 93, pp. 12 y 13.

Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT) en 1979. David Ibarra Muñoz, quien fuera Secretario de Hacienda y Crédito Público entre 1977 y marzo de 1982, explica las razones:

*“La negativa se debió a que entrar a la Acuerdo General sobre Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT) en aquellos momentos significaba para algunos ceder soberanía, la cual se quería conservar. Luego, entendimos que no estábamos preparados para entrar al GATT como una decisión de gobierno, al no poder responder preguntas como ‘cuáles eran los objetivos que nos interesaban obtener de ella’ y ‘hasta qué punto estábamos dispuestos a ceder y en qué’. No estábamos listos ni conceptual ni ideológicamente, y tampoco teníamos los programas para hacerlo. Un ejemplo de ello era la Secretaría de comercio, que no sabían que exportaciones fomentar, hasta dónde conceder, con qué instrumentos de política económica formular una nueva estrategia como la que exigía la entrada al GATT”.*²¹⁶

El país se aferraba al esquema del proteccionismo, que entre otras cosas limitaba la participación accionaria extranjera en ciertos sectores. Se esforzó entonces la idea del nacionalismo económico como lo entendía López Portillo, como un privilegio para los mexicanos que, en reciprocidad, le debían solidaridad al país.²¹⁷

En 1981 había pleno consenso respecto a que el gasto público estaba creciendo demasiado a principios de ese año. Señala Enrique Cárdenas que había preocupación por la estabilidad de precios pero se controlaba siempre y cuando la inflación no fuere elevada. Pero el punto de inflexión se dio a mediados de 1981 cuando cayeron los precios del petróleo, y la respuesta fue escuchar la opinión de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN) y no hacer nada, salvo ignorar la posición contraria que tenían la SHCP y el Banco de México, que

²¹⁶ *Ibidem*, p. 153.

²¹⁷ *Ibidem*, pp. 31 y 32.

recomendaban la reducción del gasto público, el control del déficit fiscal y el ajuste del tipo de cambio para restablecer los desequilibrios en la balanza de pagos que se estaba perdiendo.

SEPAFIN argumentaba que el déficit público no está desbocado, el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos se podía corregir si se restringían las importaciones, principalmente la de bienes de lujo que habían aumentado exponencialmente. Además, se preguntaban, ¿de qué serviría una devaluación si la mayor parte de las exportaciones eran por el petróleo y, por lo tanto, eran insensibles al tipo de cambio? Decían que si se devaluaba el peso lo único que se conseguiría sería encarecer las importaciones y echarle fuego a la inflación. Por su parte, la SHCP y el Banco de México señalaban que la salida de capitales se debía a la sobrevaluación del peso. Pese a la insistencia de dichas autoridades, el presidente no quería devaluar el peso, y continuó con la expansión del gasto.²¹⁸

Explica quien fuera quien fuera Director Ejecutivo del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C. que otro día clave en este proceso fue el día en donde se dio la fuga de capitales, provocando que las reservas internacionales del Banco de México disminuyeran de inmediato. Los nuevos créditos que se conseguían eran insuficientes para impedir la reducción de las reservas. Sucedió que el tipo de cambio apenas aguantó unos días, dos semanas para ser exacto, y a regañadientes, el presidente tuvo que devaluar el peso, pues las reservas ya no lo podían soportar. . . *“una parte esencial del problema era que López Portillo no entendía de economía y estaba mal asesorado. Pensaba que la devaluación sólo provocaría un círculo vicioso, inflacionario, que nada resolvería y en cambio sí perjudicaría. Creía que en realidad se trataba de un flujo de caja, pues de pronto se secaba el crédito, que la gente sacaba su dinero del país por falta de solidaridad y por consejo de los mismos banqueros”*.²¹⁹

²¹⁸ *Ibidem*, p. 33.

²¹⁹ *Ibidem*, p. 41.

Los meses siguientes continuaron el sórdido camino hacia la crisis de la deuda. La única manera posible de afrontar los requerimientos de divisas era contratando más crédito externo, que ya todo era de corto plazo. El último préstamo lo otorga Bank of America y National West a finales de junio por un monto de 2,500 millones de dólares. Un monto enorme. Aquí Enrique Cárdenas se preguntaba: ¿Por qué en vista de los problemas macroeconómicos por los que atravesaba México, se le hizo semejante préstamo? ¿Qué tipo de garantías tuvieron que dar? La demanda de dólares continuaba, así como la preferencia de los depositantes por la moneda extranjera, de modo que para principios de agosto el gobierno tomaba una medida drástica: establecer un incipiente control de cambios y pagar los “mexdólares” en moneda nacional. Los “mexdólares” eran depósitos en la banca mexicana en dólares, que se terminaron pagando en pesos y a un tipo de cambio por debajo del mercado. Para muchos protagonistas, este fue otro momento de inflexión. La confianza se desplomó, el presidente no escuchaba nuevamente al Banco de México.²²⁰

Y a lo anterior se agregaba otra circunstancia vinculada al desequilibrio de la balanza de pagos: la crisis de la deuda. Nos explica Enrique Cárdenas que el estallido de esta crisis fue el catalizador que provocó la nacionalización de la banca. Al consumirse las pocas reservas que quedaban, después de aquél crédito jumbo de finales de junio, el gobierno tuvo que negociar un préstamo con el Tesoro de los Estados Unidos que tomó la forma de compras anticipadas de petróleo por mil millones de dólares. Es decir, EU abusaba, ya que las condiciones que impusieron para la compra anticipada fueron realmente excesivas.²²¹

Desde febrero de 1982 el presidente le encargó a Carlos Tello que preparara un proyecto de nacionalización de la banca. Era un grupo secreto, muy pequeño, el que estaba al tanto de ello. El tema no se trataba ni siquiera en la Oficina de Asesores de la Presidencia. Según testimonio de López Portillo, la decisión de la

²²⁰ *Ibidem*, pp. 45 y 46.

²²¹ *Ibidem*, pp. 46 y 47.

nacionalización de la banca la tomó cuando se sintió engañado y decepcionado por las cifras que le presentaba Fausto Zapata y José Andres de Oteyza de los “sacadólares” del país. Esta información indicaba que había 60 mil millones de dólares fugados: 14 mil millones en depósitos en cuentas de los EU, más 30 mil millones en compra de inmuebles, más 12 mil millones de “mexdólares”, más otros picos más. *“Esta cifra lo indignó y lo hizo pensar en lo absurdo del caso: por un lado, el país se estaba endeudando enormemente, y por el otro, un grupo de mexicanos estaba sacando ese mismo dinero del país para invertirlo en la economía más grande del mundo”.*²²² La cifra era incorrecta, pero alguien le hizo creer esto al presidente, además creyendo que los banqueros eran quienes lo promovían. Pero en todo caso, esto no era lógico, los banqueros nunca hubieran promovido el saqueo de dólares del país sencillamente porque perderían el negocio, y las ganancias se irían a los bancos de EU.²²³

Pero ha señalado Enrique Cárdenas que no hay que pensar que esta decisión se tomó en un momento de locura e insensatez. Se piensa que si bien es cierto que el presidente no entendía cabalmente el negocio bancario, al final su decisión fue de carácter político para intentar restablecer las fuerzas del Estado. Fue una decisión que reflejó una enorme debilidad del Estado Mexicano, como dice Soledad Loaeza. En su perspectiva, el presidente trataba de fortalecer al Estado y lo que menos deseaba era destruir al sistema. Los banqueros no pudieron hacer nada, otros negocios como Televisa no hicieron nada por temor a ser nacionalizados también.²²⁴

Y a diferencia de lo que señaló Carlos Abedrop Dávila, quien fuera Director General del Banco del Atlántico y presidente de la Asociación de Banqueros de México en 1982, Enrique Cárdenas opinaba que esta decisión no se consultó con Miguel de la Madrid, y que esto lo distanció con López Portillo. Por esto no le

²²² *Ibidem*, pp. 48 y 49.

²²³ *Ibidem*, p. 50.

²²⁴ *Idem*.

amarraron las manos al nuevo presidente.²²⁵ Con la nacionalización, Carlos Tello sustituía a Miguel Mancera Aguayo en la dirección general del Banco de México, mientras que Jesús Silva Herzog se mantenía al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²²⁶ Y esto fue una muestra de la mala relación que hubo entre el presidente y el ex presidente, siempre hubo dificultades entre ambos, primero por nombrar a los directores de los bancos expropiados y después por la política cambiaria y tasas de interés implementada por el Banco de México.²²⁷

Finalmente, nos señala Enrique Cárdenas que Miguel de la Madrid no reversionó la nacionalización, pero sí dio muestras claras de restaurar la confianza con el sector privado. Hizo diversas modificaciones a la Constitución para establecer límites claros a la participación del Estado en la economía y abrir la participación accionaria a la iniciativa privada, permitiendo intermediarios privados en el sector financiero, lo que dio lugar a la llamada “banca paralela”.²²⁸ Además de que la Corte decidió no revisar un amparo promovido por la nacionalización de la banca en noviembre de 1983, lo cual constituía una oportunidad perdida para el fortalecimiento institucional del Estado y la división y balance de poderes.²²⁹

3. Consideraciones de Miguel de la Madrid, abogado y ex presidente de México:
“Lo que me va a entregar es una mariposa atravesada por un alfiler”

²²⁵ *Ibidem*, p. 52.

²²⁶ José López Portillo designó a Carlos Tello al frente del Banco de México para tener a alguien que le hablara al oído, alguien que no le dijera que no. Este funcionario creía que era posible aislar la economía de un país mediante el control de cambios y subsidios de la exportación. Pensaba además que la inflación se podía evitar mediante el control de precios y sueldos, así como el desarrollo del país mediante un fuerte gasto público. En la prensa señalaron que con Carlos Tello fue poner a la Iglesia en manos de Lutero.

²²⁷ *Ibidem*, p. 53.

²²⁸ *Ibidem*, p. 56.

²²⁹ *Ibidem*, p. 62.

Esta frase la mencionó Miguel de la Madrid el 31 de agosto de 1982 cuando por conducto de su hijo José Ramón, López Portillo le comunicaba que al día siguiente se daría la nacionalización bancaria.

En sus memorias, el ex presidente Miguel de la Madrid señalaba que fue a desayunar con López Portillo el 3 de septiembre de 1982, para comprobar el nivel emocional de desconcierto por el que estaba atravesando. Menciona que lo recibió con frases como *“A lo mejor nos ha tocado la responsabilidad histórica de desencadenar la Tercera Guerra Mundial, el holocausto de la humanidad”*, refiriéndose a la posibilidad de una moratoria de la deuda externa mexicana, que hundiría al sistema financiero internacional, o bien, la de *“tal vez a nosotros nos corresponda promover la revolución social en México”*. En dicho desayuno, señala de la Madrid, le explicó su antecesor que no le había consultado la decisión de nacionalizar la banca por el riesgo de que estuviera en desacuerdo.²³⁰

También recuerda Miguel de la Madrid que López Portillo le había comentado que realizaría una reforma constitucional para consignar la nacionalización de la banca, a lo que él respondió que la modificación se hiciera en términos que le dejara un amplio margen de maniobra para buscar la forma para los bancos pudieran convertirse en sociedades de capital mixto, lo cual dejó muy sorprendido a López Portillo. Además, sostiene de la Madrid que la nacionalización de la banca no le aportó a su antecesor ni beneficio económico, ni provecho político. Dijo que económicamente empeoró los problemas por los que atravesaba el país, y que políticamente, el respaldo que tenía le duró sólo un mes, continuando después el deterioro de su imagen. Y que si la medida tuvo apoyo popular inicial fue porque el pueblo siempre ha identificado a los banqueros como explotadores y porque incluso los industriales y comerciantes se sentían agravados por ellos, independientemente de que la consecuencia política de esta medida fue la radicalización y polarización de la sociedad.²³¹

²³⁰ *Ibidem*, p. 135.

²³¹ *Ibidem*, p. 136.

4. Consideraciones de Miguel Ángel Granados Chapa, periodista y analista político.

En un foro organizado con motivo de la nacionalización bancaria, señalaba el maestro Miguel Ángel que en este proceso se dieron dos momentos jurídicos: la expropiación primera, derivado de un decreto presidencial, que fue dado a conocer el 1 de septiembre de 1982, y después la modificación constitucional, que es lo que propiamente hablando se llama la nacionalización, porque determinó la exclusividad del Estado mexicano para la prestación del servicio de banca y crédito.²³²

En dicho evento el maestro Granados Chapa recordaba que De la Madrid ya era candidato a la presidencia, es decir, ya había triunfado en las elecciones en julio de 1982, cuando ocurrió y se agudizó la crisis financiera, y recibió la noticia en la víspera de que fuera pública de la expropiación bancaria, una expropiación con la que según dijo no estuvo de acuerdo, pero frente a la cual tenía que manifestarse con prudencia. Pero al respecto, se preguntaba el maestro lamentándose que la historia fuera tan limitada porque no tendríamos manera de saberlo, qué hubiera ocurrido con el gobierno de De la Madrid, cuál hubiera sido su tono, su sello, su talante, de no haber ocurrido la expropiación bancaria. Ya que sí sabemos que dicha expropiación influyó de manera determinante en la integración y en la concepción del gobierno de De la Madrid. En sus memorias es muy crítico de la expropiación bancaria, llega a decir que sentía preocupación porque el presidente López Portillo estaba en manos de unos locos que lo orillaron, lo empujaron a tomar medidas que, en efecto, ocurrieron, y a imaginar, según versiones que llegaron a oídos del presidente electo, otras medidas extremas que eran sólo figuraciones, que eran sólo creencias que no tenían ningún sustento en la realidad.²³³

²³² Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 69, p. 354.

²³³ *Idem.*

El hecho es que tocó a Miguel de la Madrid ser un presidente reactivo, así lo expresa en sus memorias, nos indica el maestro Granados Chapa. Mientras más lo empujó la actitud del presidente López Portillo a una política favorable a las consecuencias de la expropiación bancaria, él tenía que reaccionar para moderar y paliar las consecuencias. Por eso en su opinión, este hecho representó un cambio de rumbo en la política económica y laboral de México, y así surgió como un efecto político trascendental de la nacionalización bancaria.²³⁴

Pero resalta el maestro tres puntos importantes: el primero al referirse que de inmediato comenzó la reversión de la nacionalización bancaria, ya que estrictamente hablando, la nacionalización duró tres meses, porque al final de diciembre de ese propio 1982, el Congreso expidió la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, que reintrodujo la posibilidad, a diferencia de lo estatuido constitucionalmente, de la participación privada en la propiedad de los bancos. El segundo respecto a la discusión que tuvieron López Portillo y De la Madrid sobre cuál sería la naturaleza jurídica de los bancos después de la expropiación ya que López Portillo buscaba constituir empresas descentralizadas, mientras que De la Madrid sugirió, y su punto de vista salió avante, la creación de las sociedades nacionales de crédito. Una figura nueva en el derecho mexicano que definió que en la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito se estableciera que el 66% de la propiedad de la banca fuera exclusivo del Estado mexicano y el 34% restante pudiera quedar en manos del propio gobierno o de cualquier otra entidad o de particulares.²³⁵

El tercer punto es el que se refiere a la facilidad del Poder Legislativo para en ese año llegar a acuerdos y promover en el Congreso de la Unión toda la legislación que se necesitara para completar el proceso de expropiación y de nacionalización bancaria. Un dato que ejemplifica lo antes señalado: En el año de

²³⁴ *Ibidem*, pp. 354 y 355.

²³⁵ *Ibidem*, p. 355.

1982, de las 300 bancas disputadas en la elección, en los distritos de mayoría, el PRI ganó 299, mientras que el PAN sólo ganó una banca en 1982.²³⁶

5. Consideraciones de Efraín Polo Bernal, quien en ese entonces se desempeñaba como el cuarto juez de distrito en materia administrativa.²³⁷

En esa época se reunían cada martes los nueve jueces de distrito en materia administrativa del Distrito Federal para comentar algunos de los asuntos más importantes sometidos al propio Poder Judicial Federal, en lo que llamaban “*los martes de café*”. El licenciado Efraín Polo Bernal ha comentado que en dicha reunión después de que se dieron las publicaciones mencionadas, los jueces coincidieron en que los decretos mencionados eran inconstitucionales. El primero, el del 1 de septiembre, entre otras cosas, debido a que la ley de expropiación en que se basaba era contraria a la ley fundamental, pues no tenía la garantía de audiencia para un hecho tan trascendental. Y en el segundo, el del 6 de septiembre, porque no podía transformarse una sociedad anónima así nada más por decreto, se requería en todo caso, en trámite judicial más largo, y no se les podían quitar los bienes a las instituciones bancarias sin indemnización.²³⁸

Cabe mencionar que, no obstante que los banqueros presentaron una demanda de amparo en contra de los decretos del de los días 1 y 6 de septiembre, en una entrevista con el presidente le comunicaron que las instituciones no opondrían resistencia a que el Gobierno Federal tomara posesión de los bienes de las sociedades anónimas bancarias. Le dijeron que lo hacían no por estar de acuerdo con la medida, sino sólo para no causar al país daños irreparables, pero consideraban que no eran exactos, ni verdaderos los cargos que se les hacían.²³⁹

²³⁶ *Ibidem*, p. 356.

²³⁷ Fue removido de su encargo en 1985 debido a que, en su opinión, admitió una demanda de amparo promovida contra la adición y reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1982 sobre el tema de la nacionalización. Algo impensable en ese tiempo.

²³⁸ *Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, op. cit., Nota 69, pp. 223 y 224.*

²³⁹ *Ibidem*, p. 225.

Al respecto, ha señalado el licenciado Efraín Polo Bernal que de las instituciones listadas, 21 sociedades de 54 presentaron una demanda de amparo en contra los decretos del 1 y del 6 de septiembre de 1982 que fue recibida y tramitada por el juez segundo de distrito en materia administrativa. En su opinión, los conceptos de violación esgrimidos por dichas instituciones de crédito en su demanda fueron divididos en los tres grandes apartados siguientes:

1. Inconstitucionalidad de la Ley de Expropiación;

La Ley de Expropiación sí era inconstitucional pues autorizaba al Ejecutivo Federal a tomar posesión de los bienes expropiados sin recurrir a los tribunales ni esperar orden judicial alguna; además, porque no obliga a pagar la indemnización inmediatamente al momento preciso del acto posesorio, que de acuerdo a lo que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con la garantía del artículo 27 constitucional, la indemnización debe ser efectiva en el momento preciso del acto posesorio o a raíz del mismo, y porque en ninguno de sus preceptos respeta la garantía individual de previa audiencia del artículo 14 constitucional, sino sólo considera un recurso administrativo posterior al acto expropiatorio, mismo que no la satisface, pues deja de dar oportunidad a los afectados que sean oídos en defensa antes de ser privados de sus propiedades, posesiones o derechos.

2. Violaciones directas a las garantías individuales, y

Señala el juez que se cometió una manifiesta vulneración a la garantía individual de las instituciones mexicanas de crédito de igualdad ante la ley y ante las autoridades que establece el artículo 13 constitucional, ya que no se les dio el mismo trato preferencial que a la banca mixta, al Banco Obrero y al Citybank N.A., al excluir a éstos expresamente en el artículo 5 del propio decreto, sin dar explicación alguna. Con ello, sostiene, se creó un fuero de privilegio o tratamiento especial a su favor, y un trato evidentemente discriminatorio en

perjuicio de los bancos mexicanos afectados, desconociéndoles los derechos que tenían con las concesiones otorgadas.

Además de lo anterior, indica el abogado que a las instituciones quejasas se les violó la garantía individual de propiedad que tutela el artículo 27 constitucional en los dos decretos, al establecer que la indemnización se pagaría en un plazo no mayor de 10 años y contra la entrega de las acciones que no fueron expropiadas. Igualmente, señala, se les transgredió manifiesta y directamente la garantía individual del artículo 21 de la Constitución, en razón de que en el decreto expropiatorio se lanzaron cargos e imputaciones a las afectadas, ni probados en juicio, y con base en ello se les expropiaron sus bienes sin inventario alguno, lo que configuro la imposición de una pena. Además, en su opinión, se trastocaron y contravinieron las decisiones fundamentales establecidas en la Carta Magna respecto de libertad de trabajo, de propiedad privada y la prohibición de monopolios del Estado.

3. Infracciones a diversas leyes secundarias, y como consecuencia, a las garantías individuales contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Al respecto, señala el licenciado Efraín Polo Bernal que se violaron los artículos 1, 2, 3, 5, 6, 8, 9, 19 y 20 de la Ley de Expropiación²⁴⁰, porque no se acreditó la causa de utilidad pública, ya que los bienes expropiados ya estaban destinados a una finalidad pública, no se formó y tramitó un expediente de expropiación, no se otorgó en forma inmediata o garantizó una indemnización, no se identificó por

²⁴⁰ En la Ley de Expropiación señalada, se establecía que se considerarían causas de utilidad pública: el establecimiento, explotación o conservación de un servicio público; los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública; la defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación; la equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular. La creación, fomento o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad; etc.

sus nombres a los propietarios afectados, ni tampoco, se determinaron en concreto los bienes expropiados, omitiendo el inventario y el avalúo.

Además de lo anterior, no se aplicaron los artículos de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que se refieren a las causas de revocación de las concesiones y la forma de actuar de la Comisión Nacional Bancaria para el supuesto de que existiesen irregularidades en las instituciones de crédito afectadas.²⁴¹

Por los argumentos jurídicos utilizados, hubiera tenido éxito esa demanda, y parecía seguro que el juez iba a conceder a las quejas la protección de la justicia de la Unión contra las autoridades responsables, al haberles sido violadas sus garantías constitucionales invocadas, pero no lo hizo. En su lugar, el 24 de marzo de 1983 dictó sentencia de sobreseimiento. La resolución de sobreseimiento consideró que, por haberse publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982 el decreto que en su artículo I adicionó el párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución federal, estableciendo que “... *el servicio de banca y crédito, por disposición constitucional, ya no será objeto de concesión a particulares*”, había un “*cambio de situación jurídica*” relacionado con los actos materia de juicio. Añadía que, por lo tanto, no podían ser invalidados esos actos, en la medida en que ya no era posible restituir a los agraviados en el pleno goce de las garantías violadas, dado que las quejas, a partir del 17 de noviembre de 1982, no podían contar con la facultad de prestar el servicio público

²⁴¹ El artículo 100 señalaba que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria a la institución afectada, podría declarar la caducidad de la concesión si se daban ocho supuestos, como si la mayoría de las acciones pasaban a un gobierno extranjero o si la institución excedía de los límites de su pasivo determinado por este Ley. Cabe señalar, que en este artículo además se establecía que la declaración de caducidad pondría en estado de liquidación a la sociedad que hubiere dado principio a sus operaciones. Mientras que los artículos 171 señalaban que la Comisión Nacional Bancaria podía ordenar que se suspendieran la ejecución de las operaciones del banco en cuestión, que se procediera a la liquidación de las mismas, se designara un inspector que se hiciera cargo de la institución o incluso que se pidiera el estado de suspensión de pagos.

de banca y crédito. Y, por lo tanto, era imposible nulificar los decretos reclamados.²⁴²

Al respecto, en opinión del licenciado Efraín Polo Bernal, el sobreseimiento no fue justificado, ya que era procedente la concesión de la protección constitucional de la justicia federal a las quejas con efectos hasta el 17 de noviembre de 1982, día en que entró en vigor la adición y reformas a los artículos constitucionales 28, 73, fracciones X y XVIII, y 123, apartado B. Con ello procedería, en su caso, señala el juez, el pago de daños y perjuicios causados a las agraviadas desde el 1 de septiembre de 1982 hasta el 17 de noviembre del mismo año.²⁴³ Algunos meses después, la Suprema Corte de Justicia de la Nación confirmaría el sobreseimiento que dictara el juez segundo de distrito en materia administrativa. En sesión de fecha 22 de noviembre de 1983, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación de las instituciones de crédito agraviadas declarándolo infundado. La decisión se tomó por mayoría de 15 votos contra 2.

El ex Ministro Atanasio González Martínez nos deja una última reflexión: ¿qué hubiera pasado si en lugar de nacionalizar a los bancos, se hubiera buscado expropiarlos? No lo sabemos, pero si podemos comentar que los problemas jurídicos que hubieran tenido habrían sido mayores, ya que, entre otras cosas, no se hubiera podido tomar posesión de los bancos. Los bienes eran propiedad de los banqueros y, al revocarse o cancelarse una concesión o autorización, cabe preguntarnos ¿qué hubiera pasado con los bienes? ¿cómo podrían haber operado los bancos sin interrupción? Es por ello que en su opinión, no había de otra, y se adoptó la medida de la nacionalización por ser más veloz y de actuación inmediata.²⁴⁴

²⁴² Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 69, p. 229.

²⁴³ *Idem.*

²⁴⁴ *Ibidem*, p.p. 314 y 315.

1.15 Regulación del Banco de México, S.A. sobre el control generalizado de cambios

El 29 de septiembre de 1982 el Banco de México, S.A., con Carlos Tello como Director General, publica en el Diario Oficial de la Federación las “*Reglas Generales de Control de Cambios para Arrendadoras Financieras*”²⁴⁵, en donde establecían se aplicaría un tipo de cambio preferencial de 50.00 pesos mexicanos por dólar para que dichas arrendadoras financieras pudieran saldar compromisos derivados de las operaciones financieras celebradas con instituciones de crédito del país y con entidades del exterior por parte de empresas que operaran en territorio nacional, así como para saldar los compromisos que tuvieran empresas privadas con dichas entidades. Lo anterior, se establecía, sería aplicable sólo con los compromisos contraídos en moneda extranjera con anterioridad al 1º de septiembre de 1982.

Posteriormente, el 15 de octubre de ese mismo año, en una decisión muy acertada el Banco de México, S.A. publica en el referido Diario Oficial de la Federación un documento que denominó “*Principales disposiciones sobre control de cambios, giradas por el Banco de México, mediante Telex-Circulares a todas las instituciones de crédito del país*”, en donde explicaban que con el objeto de facilitar los trámites relacionados con el control de cambios en los bancos del país, y de que los usuarios de dicho servicio estuvieran en la posibilidad de tener acceso a la información sobre los procedimientos que seguirían los bancos en los trámites que efectuaran con ellos, consideraban conveniente y necesario publicar la parte fundamental de los principales télex-circulares de interés para el público que se habían girado hasta el 14 de octubre de 1982 relacionados con este tema, debido a que hubiera sido muy complicado que dichos usuarios tenido acceso a tal información de otra manera.

²⁴⁵ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, Apéndice Órganos de Autoridad, Banco de México, 1980, Tomo V.

Es por ello que de manera muy didáctica el Banco de México, S.A. explicaba paso por paso las indicaciones que ya les había dado a las instituciones de crédito para que empezaran a operar el nuevo sistema de control de cambios generalizado, que por su importancia señalaremos algunas de las principales disposiciones conforme a lo siguiente:

- Disposiciones generales

(TELEX-CIRCULAR 51/82)

TIPOS DE CAMBIO.- De acuerdo con el Decreto que establecía el control generalizado de cambios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1982, el Banco de México determinó que regirían en la República Mexicana dos tipos de cambio: uno preferencial de cincuenta pesos por dólar, y otro ordinario de setenta pesos por dólar de los EE.UU.A.

NO HABRÍA CRÉDITOS EN DÓLARES.- Las instituciones de crédito no recibirían depósitos para abono en cuenta de ahorro, de cheques, retirables en días preestablecidos o a plazo, ni otorgarían créditos de cualquier tipo, denominados en moneda extranjera.

Al vencimiento de los depósitos bancarios a plazo denominados en moneda extranjera, si el depositante optara por mantener sus depósitos, la nueva operación habría de denominarse en moneda nacional. Además de que los créditos otorgados por las instituciones denominadas en divisas no deberían renovarse en moneda extranjera.

(TELEX-CIRCULAR 57/82)

NO SE DEBERÍA SITUAR MONEDA NACIONAL EN EL EXTERIOR.- Para alcanzar los propósitos que tenían por objeto el control generalizado de cambios

recientemente establecido, se hacía necesario evitar la formación de mercados en el extranjero en lo que se negociara el peso mexicano. Por lo anterior, instruían que a partir del 9 de septiembre de 1982, las instituciones de crédito deberían de abstenerse de expedir documentos denominados en moneda nacional pagaderos sobre el exterior, transferir moneda nacional al extranjero y, en general, llevar a cabo cualquier operación que implicara situar moneda nacional en el extranjero.

(TELEX-CIRCULAR 57/82)

DIVISAS QUE SE PODÍAN COMPRAR.- Sólo se podían comprar dólares de los EE.UU.A., marcos alemanes, francos suizos, libras esterlinas, yenes japoneses y dólares canadienses.

COMPRA DE BILLETES Y CHEQUES DE VIAJERO.- Tratándose de este tipo de compras, las instituciones entregarían al vendedor el equivalente en moneda nacional, en efectivo o mediante abono en cuenta en moneda nacional, al momento de realizar la compra respectiva. Y además señalaban que podrían recibir a juicio de cada institución, otros documentos denominados en moneda extranjera pagaderos sobre el exterior, distintos a los billetes y cheques de viajero. Al respecto, mencionamos la opinión de la Doctora Quintana Adriano, quien ha puntualizado que en la ley bancaria no se ha regulado la existencia de diferentes tipos de cheques, sino que la ley hace referencia a ciertas características o particularidades que se reflejan directamente en la forma en que los cheques pueden ser cobrados.²⁴⁶

PROCEDIMIENTO INTERBANCARIO.- El Banco de México acreditaría la cuenta en moneda nacional que le llevara a cada institución de crédito por el importe de las citadas compras, en la fecha en que el propio Banco de México recibiera la respectiva moneda extranjera. Para tal efecto, se establecía un

²⁴⁶ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Derechos de los Usuarios de la Banca*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, p. 32.

procedimiento específico a seguir, que implicaba por ejemplo que los billetes extranjeros debían ser entregados al Banco de México en su Oficina Central o en sus Sucursales, en forma diaria o semanalmente.

COMPRA DE PLATA Y ORO.- Las instituciones de crédito sólo podían comprar piezas de oro y plata determinadas previamente por el Instituto Central, como las piezas de oro acuñadas en forma de antiguas monedas mexicanas conocidas con el nombre de centenarios, aztecas, hidalgos, medios, cuartos y quintos de hidalgo y las piezas de plata conocidas como onzas troy.

Conforme a este procedimiento, las instituciones estaban obligadas a solicitar diariamente a la Oficina de Reserva Metálica del Banco de México o a las Sucursales de éste, las cotizaciones a las que podían realizar las citadas compras. Después tenían obligación de informar diariamente por teléfono a dicha Oficina, las compras efectuadas por su oficina matriz y sus sucursales, confirmando después dicha información mediante carta o telex. Y posteriormente, entregar las piezas adquiridas en forma semanal en la Oficina Central del Banco de México o en cualquiera de sus sucursales.

TRATAMIENTO DE LOS “PAGAFIS”.- En atención a los planteamientos formulados por representantes de la banca con respecto al tratamiento aplicable a las operaciones con base en los cuales se expidieron los pagarés con garantía fiduciaria, les informaban que las mismas quedaban sujetas a lo previsto en el segundo párrafo de la Regla Tercera de las “*Reglas Generales para el Control de Cambios*”, que establecía que cuando una empresa privada o social tuviera adeudos en moneda extranjera a favor de instituciones de crédito mexicanas, y a su vez, tuviera depósitos denominados en moneda extranjera en la propia institución acreditante, se aplicaría al pago de tales adeudos el tipo de cambio ordinario. Y en caso de que el importe de los depósitos de que se trate fuera inferior al importe de los créditos a cargo de la empresa, la diferencia podría ser cubierta al tipo de cambio preferencial.

SE PRECISABAN OPERACIONES CON TIPO DE CAMBIO ORDINARIO.- Se aclaraba que debían manejarse al tipo de cambio ordinario y no al tipo de cambio preferencial, las siguientes operaciones:

1. Los pagos compromisos constituidos en moneda extranjera a favor de instituciones de crédito del país, derivados de los financiamientos otorgados a su clientela para mantener existencias de productos sujetos a exportación o para la venta de bienes y servicios al exterior.
2. Los pagos de créditos en moneda extranjera a favor de instituciones de crédito, cuyos importes hubiera sido utilizados en operaciones de depósito-crédito o reportos sobre divisas, dentro de un programa especial de financiamiento establecido por el propio Banco de México, así como las ventas de moneda extranjera que se hicieran para solventar créditos a favor de entidades financieras del exterior, cuyos importes se hubieran utilizado en dichas operaciones, y
3. Los pagos de créditos en moneda extranjera otorgados con anterioridad al 1º de septiembre de 1982 a favor de instituciones de crédito, en caso de que dichos créditos se hubieran garantizado con depósitos bancarios en moneda extranjera, constituidos por el propio acreditado o por personas que tuvieran nexos patrimoniales de importancia con él mismo.

(TELEX-CIRCULAR 65/82)

“PERMISO DE IMPORTACIÓN.- Se informaba que la Secretaría de Comercio otorgaría dos tipos de permisos de importación:

- i) Con derecho a divisas, y
- ii) Sin derecho a divisas.”

Para tal efecto, se establecía un procedimiento a seguir conforme a lo siguiente:

PAGO DE IMPORTACIONES.- Los pagos al exterior que se efectuaran por concepto de importaciones que se realizaran con cartas de crédito, o cualquier otro instrumento de pago, debería realizarse a través de una institución de crédito.

PROCEDIMIENTO INTERBANCARIO.- Las instituciones de crédito debían otorgar la solicitud de divisas a la Oficina de Control de Operaciones del Banco de México, antes de las 14:30 horas, para que pudieran ser situadas en el extranjero con fecha valor al día hábil siguiente en caso de ser dólares de los EE.UU.A., y con fecha valor tres días hábiles después en caso de ser otras divisas.

(TELEX-CIRCULAR 76/82)

APERTURA DE CUENTAS DE COMPENSACIÓN PARA EMPRESAS EXPORTADORAS.- Las instituciones de crédito del país, actuando por cuenta y orden del Banco de México, debían abrir cuentas especiales de compensación de divisas a empresas exportadoras residentes en el país.

QUIÉN PODÍA ABRIRLAS.- Las empresas exportadoras residentes en el país que tuvieran derecho a que se les abriera una cuenta de compensación eran aquellas que realizaran actividades industriales, comerciales, agrícolas, ganaderas o de pesca. Y no quedarían comprendidas en este procedimiento, aunque fueran empresas exportadoras, las empresas hoteleras y demás empresas de servicios turísticos residentes en el país.

(TELEX-CIRCULAR 77/82)

APERTURA DE CUENTAS DE COMPENSACIÓN PARA EMPRESAS DE SERVICIOS TURÍSTICOS.- Las instituciones de crédito del país, actuando por

cuenta y orden del Banco de México, debían abrir cuentas especiales para compensación de divisas a empresas de servicios turísticos generadoras netas de divisas.

QUIÉN PODÍA ABRIRLAS.- Las empresas exportadoras residentes en el país que se consideraran generadoras netas de divisas serían aquellas que en la prestación de servicios turísticos generaran al país un saldo positivo no inferior al 65% del importe de sus exportaciones o de las captaciones de divisas. Al respecto, se establecía que quedarían comprendidas en este esquema las empresas que residieran en las franjas fronterizas y zonas libres del país o aquellas que autorizara el Banco de México a propuesta de la Secretaría de Turismo.

Posteriormente, el Banco de México emitiría las *“Reglas generales de control de cambios para créditos en moneda extranjera pagaderos en el exterior, en materia de comercio exterior”*, del 9 de noviembre de 1982, y una actualización al ejercicio anterior que dio tan buenos resultados, el documento denominando *“Principales disposiciones sobre el control de cambio, giradas por el Banco de México mediante Telex-Circulares a todas las instituciones de crédito del país, del 15 de octubre al 15 de noviembre de 1982”* del 15 de noviembre de 1982 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre del mismo año, en donde especificaban muy puntualmente que sólo tratándose de créditos pagaderos con moneda extranjera fuera del Territorio Nacional, las instituciones de crédito podrían otorgar créditos en este tipo de moneda, para el financiamiento del comercio exterior, sin perjuicio de los créditos que se otorgaren en la operación normal de sus sucursales en el exterior.²⁴⁷

1.16 Modificación a la Ley Orgánica del Banco de México

²⁴⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 214.

Y finalmente, en uno de sus últimos actos de gobierno, el presidente López Portillo publica en el Diario Oficial de la Federación el 29 de noviembre de 1982 el *“Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México”*. Con esta importante reforma legal se modificaba la naturaleza jurídica del Banco de México que en ese momento era una sociedad anónima para convertirse en un organismo público descentralizado.

Mencionaron que el considerar al Banco de México como organismo público descentralizado tendría, entre otras, las siguientes ventajas:

1. Se reafirmaría el principio de que es un servicio público que el Estado por conveniencia manejaría en forma descentralizada;
2. Como servicio público, las normas de política crediticia quedarían en manos y responsabilidad sólo del gobierno, el cual a través de dicho organismo decidiría y ejecutaría las acciones necesarias;
3. Dadas las funciones que corresponden al banco, se suprimía la organización y régimen de sociedad anónima mercantil y se le sujetaría, como lo era, al régimen administrativo de entidad de derecho público;
4. Permitiría que se distribuyeran las competencias entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, sin el obstáculo de considerar al segundo como sociedad mercantil, sino como organismo de derecho público, que realizaría las funciones propias de banca central.

En estas modificaciones, se suprimía una parte de disposiciones propias de un banco central organizado como sociedad anónima y no como organismo descentralizado, como eran las siguientes:

1. Se suprimía el veto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las resoluciones que tomara la Junta de Gobierno del nuevo organismo, que

tomaría decisiones y realizaría el servicio público correspondiente en forma descentralizada del gobierno federal, y

2. Se suprimían los bonos de caja y el alquiler al público de cajas de seguridad, por los mismos motivos.

Ahora bien, ante este cambio el presidente no se detuvo en dejar claro que el hecho de que el organismo público tenga cierta autonomía, como entidad paraestatal estaría obligada a ajustarse a los objetivos, metas y prioridades que se señalen en los planes nacionales de desarrollo económico y social, y su actividad sería planeada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como coordinador del sector correspondiente. Se establecía además que el patrimonio del Banco de México se integraría con las aportaciones que recibiera del Gobierno Federal, además de los bienes, derechos y obligaciones que le correspondían, así como aquéllos provenientes de las operaciones que llegara a realizar y de los servicios que proporcionara.

El último trimestre del gobierno del presidente López Portillo fue particularmente intenso y difícil, debido a la caída en los precios del petróleo y el peso de la deuda externa. No había dólares, y al no tener con qué pagar la importación de ciertos insumos, muchos artículos empezaron a escasear, como la pasta de dientes, cuyo envase venía del exterior. Muchos becarios mexicanos se vieron obligados a regresar al haberse suspendido el envío de dólares de sus becas. En los hoteles de Estados Unidos no se aceptaban las tarjetas de crédito y había que pagar en efectivo y por adelantado. Las importaciones de mercancías descendieron de 23 mil millones de dólares en 1981 a 9 mil en 1983. Cuando no hay dinero, las compras al exterior se ajustan. El propio presidente López Portillo escribió el 20 de septiembre de 1982: *“El problema severo es la falta de divisas. Espero que me lleguen, porque si no, moratoria habemus...”*²⁴⁸

²⁴⁸ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 97, p. 335.

2. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

Fue presidente constitucional del 1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988. De la Madrid era el primer candidato a la presidencia de la República que se había formado no en las escuelas públicas, que era el escenario natural de la clase política perteneciente al PRI, sino en colegios privados católicos. Su desempeño en los menesteres financiero-administrativos lo había mostrado siempre como hombre moderado.²⁴⁹ En el estupendo libro “Privatización Bancaria, Crisis y Rescate del Sistema Financiero. La Historia contada por sus protagonistas”, se ha señalado que el gobierno de De la Madrid inició con una deuda pública enorme, no porque se decidiese que el gasto público excediera con mucho al ingreso, sino porque *la estatización había dado lugar a otras medidas populistas. Por ejemplo, se determinó para los bancos un tipo de cambio muy inferior al de sus obligaciones con el exterior, lo que provocó pérdidas gigantescas en sus balances que fueron absorbidas por el gobierno.*²⁵⁰

En su discurso de toma de posesión mencionó que era irreversible la nacionalización de la banca, su libertad de hacer algo sobre este tema era muy reducida. Designó a Gustavo Petricioli como su Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien había trabajado por cerca de veinte años en el Banco de México. Al frente de esa dependencia le tocó jugar un papel importante en la transición de una economía cerrada a una abierta y competitiva al integrarse México al Acuerdo General sobre Aranceles, Aduanas y Comercio (GATT).²⁵¹

Después de la nacionalización se integraron los consejos de administración de las instituciones bancarias con una presencia destacada de representantes del

²⁴⁹ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 69, p. 353.

²⁵⁰ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *Privatización Bancaria, Crisis y Rescate del Sistema Financiero. La Historia contada por sus protagonistas*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo I, p. 229.

²⁵¹ Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *op. cit.*, Nota 14, pp. 259 -263.

sector privado, en un primer intento por suavizar el deterioro en la relación con ese sector. Señala Jesús Silva Herzog que en ese momento el gobierno hizo un esfuerzo por retener a los funcionarios bancarios anteriores a la nacionalización, y fueron quienes prestaron enormes servicios a los nuevos directores generales. Y con ello, el funcionamiento de la banca se fue normalizando poco a poco. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por su parte, mantuvo un alto nivel de respeto a la autonomía de la gestión de los bancos, estimulando, al mismo tiempo, la competencia entre instituciones.²⁵²

2.1 El grupo enlace

Desde finales de septiembre de 1982 el presidente electo y el Secretario de Hacienda y Crédito Público crearon un “*grupo de enlace*” encabezado por el Subsecretario de Hacienda, Francisco Suárez, que elaboró el documento “*Bases conceptuales del sistema financiero mexicano*”, el cual se presentó con la idea de reestructurar al sistema y actualizar la regulación, que era obsoleta en varios aspectos. Ese documento definió, al menos en papel, la estrategia que se había pensado para el sistema bancario. Algunos de los puntos del plan que son importantes de resaltar son los siguientes:

1. Favorecer eventualmente un sistema de propiedad mixto;
2. Se tendría la rentabilidad como un objetivo permanente;
3. Se buscaría conservar la competencia;
4. Se racionaría el sistema: se buscaría reducir la participación de mercado de los grandes bancos y fusionar a los más pequeños, principalmente a

²⁵² Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 93, pp. 338 y 339.

aquellos que el gobierno considerara que “no tenían fortalezas regionales”, además de aquellos que estuvieran en una mala situación financiera, y

5. Los bancos no tendrían casas de bolsa ni aseguradoras para no intervenir en el mercado de títulos ni en el asegurador.²⁵³

La separación de la banca de las casas de bolsa y las aseguradoras fue una medida que garantizó la salud tanto financiera como organizacional de ambos sectores, ya que evitaba contagios de riesgos al mantener a estas entidades en manos privadas y evitando con ello conflictos de intereses entre los bancos y el mercado bursátil y asegurador. Además permitía el desarrollo de las casas de bolsa, las cuales habían visto obstruido su crecimiento por la gran banca privada.²⁵⁴ En este punto nos conviene tener en cuenta que existen varios autores que han definido lo que es el sistema financiero mexicano, pero quisiéramos subrayar la moderna definición que ha dado el Dr. Salomón Vargas al señalar que el sistema financiero mexicano es el conjunto de instituciones, tanto autoridades, intermediarios bursátiles, sociedades anónimas bursátiles, sociedades de inversión, sociedades operadoras de fondos de inversión, administradoras de fondos para el retiro, organismos de apoyo y todos aquellos participantes en el mercado de valores que se interrelacionan con el objeto de llevar a cabo el intercambio de estos últimos.²⁵⁵

2.2 Nuevo Decreto de Control de Cambios: dos mercados de divisas

Posteriormente, el 10 de diciembre de 1982, en uno de sus primeros actos de gobierno el presidente Miguel de la Madrid publica en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 1982 el “*Decreto de Control de Cambios*”, con que abrogaba el Decreto anterior, así como el Acuerdo que establecía la

²⁵³ *Ibidem*, pp. 251 y 252.

²⁵⁴ *Ibidem*, p. 253.

²⁵⁵ Álvarez Macotela, Oscar et al. (coord.), *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Porrúa-ITAM, México, 2008.pp. 251-252.

exportación del oro quedando sujeta a previo permiso del Banco de México y todas las reglas y circulares expedidas con base en dicho Decreto.²⁵⁶ Es este Decreto señalaba principalmente:

1. La necesidad de que el control de cambios debía obstaculizar lo menos posible las transacciones internacionales necesarias para el desarrollo económico del país;
2. Que convenía adoptar un esquema de control de cambios tan simple como fuera posible, aun cuando ello significara no atender en todos los casos a circunstancias especiales en que se encontraban algunos participantes en la actividad económica;
3. Que la experiencia había demostrado la imposibilidad práctica y el elevado costo administrativo que implica tratar de controlar los ingresos de divisas correspondientes a numerosos conceptos, en particular los derivados del turismo y de las transacciones fronterizas;
4. Que dada la importancia de la industria turística para México, era imprescindible evitar molestias e inseguridades a los viajeros del exterior;
5. Que debían considerarse las peculiaridades de nuestras zonas fronterizas, de manera especial la colindante con los Estados Unidos de América, por tener ésta concentraciones importantes de población y estar su economía muy integrada con la de la zona extranjera vecina;
6. Que convenía proteger contra movimientos violentos del tipo de cambio las transacciones internacionales más importantes para el funcionamiento del aparato productivo;

²⁵⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 165

7. Que convenía proteger contra riesgos cambiarios los ingresos en divisas de los exportadores, que eran requeridos por estos últimos para cubrir sus obligaciones en el extranjero;
8. Que los tipos de cambio debían responder a las realidades económicas, aun cuando ellos podían ser elevados respecto de niveles anteriores toda vez que en materia cambiaria no había efecto más inflacionario que el de la divisa insostenible;
9. Que al fijar el tipo de cambio aplicable a obligaciones denominadas en moneda extranjera y pagaderas en el país, debían ponderarse cuidadosamente tanto las circunstancias en que fueron contraídas, como las actuales, así como las pérdidas y ganancias cambiarias resultantes para los deudores acreedores respectivos, y, afortunadamente,
10. Que era altamente indeseable la vigencia de disposiciones que tiendan a ser violadas masivamente.

Es por ello que se estableció que nuevamente en la República Mexicana funcionarían simultáneamente dos mercados de divisas, uno sujeto a control y otro libre. En el mercado controlado de divisas quedaban comprendidos prácticamente todo, que eran los conceptos siguientes:

1. La exportación de mercancías, que efectuara cualquier persona física o moral. Sin embargo, la Secretaría de Comercio, oyendo la opinión del Banco de México, podría dar excepciones a esto mediante disposiciones de carácter general, a aquellas exportaciones de mercancías que por su valor, naturaleza o por corresponder al movimiento migratorio normal, resultara impráctico o improcedente sujetar a control;
2. Los pagos que efectuaran las empresas maquiladoras, correspondientes a sueldos, salarios, arrendamientos, así como a sus adquisiciones de

bienes y contratación de servicios de origen nacional, exceptuando activos fijos;

3. El principal e intereses, así como los demás accesorios que determinara el Banco de México, correspondientes a financiamientos en divisas a cargo del Gobierno Federal, de las entidades de la Administración Pública Federal y de las empresas establecidas en el país, y a favor de entidades financieras del extranjero y de instituciones de crédito mexicanas, pagaderos fuera del país, que se contrataren o de los cuales se dispusiera a partir de la entrada en vigor del presente Decreto;
4. Las importaciones de mercancías y los gastos comprobables asociados a éstas pagaderos en el extranjero que determinara la Secretaría de Comercio, así como los créditos que, en su caso, otorgaran los proveedores de dichas mercancías;
5. Los gastos correspondientes al Servicio Exterior Mexicano y las cuotas y aportaciones por la participación de México en Organismos Internacionales, y
6. Los que mediante reglas de carácter general determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

Por su parte, en esta regulación se estableció que quedaban comprendidas en el mercado libre todas las transacciones con divisas no sujetas al mercado controlado, incluyendo la compraventa, posesión y transferencia de moneda extranjera, que no quedarían sujetas a restricción alguna. Además de que las compraventas de divisas que correspondieran a transacciones comprendidas en el mercado libre, se realizarían a los tipos de cambio que convinieran las partes contratantes.

Posteriormente, sobre este tema se emitieron las “*Reglas complementarias de control de cambios aplicables a la exportación*”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1982; las “*Reglas complementarias de control de cambios aplicables a la importación*”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982; las “*Disposiciones Complementarias de Control de Cambios*”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 1987; la “*Resolución que sistematiza y actualiza las resoluciones generales emitidas por el Comité Técnico de Control de Cambios*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de noviembre de 1988; así como la “*Resolución que incorpora los financiamientos otorgados por organismos de cooperación financiera internacional al mercado controlado de divisas*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1989.

El “*Decreto de Control de Cambios*” mencionado de 1982, así como las disposiciones señaladas en el párrafo anterior, fueron abrogados por el presidente Carlos Salinas de Gortari en 1991, es decir, casi diez años después, considerando, entre otras cosas, que había mejorado la situación y perspectivas de la balanza de pagos, se había logrado la virtual igualación de los tipos de cambio del mercado controlado y del mercado libre, lo cual había determinado la constitución de un mercado de cambios prácticamente unificado.

Por otra parte, el 15 de diciembre de 1982 se emite la “*Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del artículo 73 constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar Reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera*”, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1982.²⁵⁷ En dicho ordenamiento se establecía la obligación al Banco de México de considerar unos nuevos factores y criterios al determinar el valor relativo de la moneda extranjera con la nacional. Dichos valores y criterios eran las siguientes:

²⁵⁷ *Ibídem.*

1. El equilibrio de la balanza de pagos;
2. El desarrollo del comercio exterior en el país;
3. El mantenimiento del nivel adecuado de las reservas internacionales de divisas;
4. El comportamiento del mercado de divisas;
5. La obtención de divisas requeridas para el pago de compromisos internacionales;
6. El comportamiento de los niveles de precios y de las tasas de interés interno y externo, y
7. La equidad entre acreedores y deudores de obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en Territorio Nacional.

Lo anterior, se debía a que se había reformado recientemente la fracción XVIII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para señalar que le correspondía al Poder Legislativo “*dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera*”, además que tenía por objeto promover el desarrollo equilibrado del país y el aseguramiento de la realización de los planes de desarrollo con justicia social

Ya casi para terminar el año, el 29 de diciembre de 1982 se aprobó una nueva Ley Bancaria que legalizaba la posibilidad de participación privada minoritaria en la banca. Esto era una nueva forma de suavizar la relación con el sector privado, además de que eliminaba el reglamento de banca estatizada publicado el 4 de septiembre de 1982. Y que, sin embargo, la decisión de permitir la entrada de capital privado recibió fuertes críticas de parte de grupos organizados,

principalmente del sector obrero. Además de que en el Congreso, los partidos de oposición también mostraron su desacuerdo con la aprobación de la nueva ley.²⁵⁸

En la exposición de motivos de dicho ordenamiento se establecía que con este tipo de regulaciones se garantizaba que el Estado prestara el servicio público de banca y crédito en beneficio de la colectividad, asegurando el carácter social que todo servicio público debía tener. En este nuevo esquema, aclaraban, cada ahorrador e inversionista seguiría gozando de la más absoluta libertad para seleccionar el banco con que prefiriera realizar sus operaciones, además de que cada institución mantendría su autonomía de gestión, dentro del marco establecido en este ordenamiento. Y esas medidas prácticamente eran las siguientes:

1. Modificaciones a la estructura y objetivos del Sistema Bancario Nacional, en el contexto de un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.
2. Creación de una nueva persona jurídica de derecho público, bajo la cual deberían constituirse las instituciones de crédito.
3. Protección de los intereses del público.

De esta manera, se establecía en esta Ley que el servicio público de banca y crédito sería prestado por instituciones de crédito constituidas como sociedades nacionales de crédito, y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito. Las sociedades nacionales de crédito eran las instituciones de derecho público creadas por el decreto del Ejecutivo Federal que tendrían personalidad jurídica y patrimonio propios. Y sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la autoridad encargada de establecer en los llamados

²⁵⁸ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 98, pp. 248 y 249.

Reglamentos Orgánicos las bases conforme a los cuales se regiría su organización y funcionamiento.

Estas sociedades contarían con una capital que estaría representado por títulos de crédito nominativos llamados certificados de aportación patrimonial, que se dividirían en dos series: la serie “A”, que serían intransmisibles y representarían en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad, y sólo podría ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie “B”, por el 34% restante, que podrían ser suscritas por el propio Gobierno Federal, quien sólo podría tener el control de más del 1% de ese porcentaje, nadie más, por entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal, por los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, por los usuarios del servicio público de banca y crédito y por los trabajadores de las propias sociedades nacionales de crédito. Es decir, casi todos, con excepción de las personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas sin cláusula de exclusión absoluta de extranjeros. Además se estableció que los certificados de aportación patrimonial darían a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la sociedad emisora y, en su caso, en la cuota de liquidación.

Respecto de la protección de los intereses del público, se estableció que las sociedades nacionales de crédito en ningún caso podrían dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante, deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quien tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando lo pidiera las autoridades judiciales o hacendarias. Estas disposiciones son muy similares a las establecidas en el artículo 105 de la ley bancaria de 1941.

Además en este rubro se establecía que las sociedades nacionales de crédito debían establecer y mantener los mecanismos que garantizaran su solvencia y liquidez, así como la seguridad de que las operaciones que realizaran serían

salvaguardadas por el interés del público usuario. Y por su parte, considerando que en esa época no existía un organismo como la CONDUSEF, que los usuarios del servicio público de banca y crédito podrían presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, quien estaría obligada a conciliar entre las partes, o bien, hacerlos valer ante los tribunales competentes.

En 1983 el presidente Miguel de la Madrid empezaba el año emitiendo el *“Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos”* del 2 de febrero de 1983 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983..²⁵⁹ Esta amplia reforma obedecía a varios propósitos, entre el que se encontraba el reconocimiento de la rectoría del desarrollo nacional a través de la modificación al artículo 25 constitucional. Es por ello que se reformó estableciendo que el Estado estaría encargado de que dicho desarrollo nacional fuera integral, además de que fortaleciera la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permitiera el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales. Todavía en México se vivía épocas en donde el Estado planeaba, conducía, coordinaba y orientaba la actividad económica nacional.

Pero en aquel año en materia de regulación bancaria lo dedicaron principalmente a emitir el *“Acuerdo que señala Reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca privada, las características de la emisión de los bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de julio de 1983, o para emitir sendos decretos por los que disponían la transformación de un banco, sociedad anónima, en un banco de crédito y servicio, sociedad nacional de crédito.

²⁵⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 165

El 29 de agosto de 1983 atiborrarían el Diario Oficial de la Federación con la publicación de estos decretos, junto con acuerdos de revocación de ciertos bancos, las “Reglas Generales sobre la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de aportación patrimonial de la serie “B” de las sociedades nacionales de crédito” o las “Bases para la designación de los miembros de los consejos directivos por los certificados serie “B” de las sociedades nacionales de crédito”, publicadas en esa misma fecha.

A principios del año 1984 se emitían las “Reglas Básicas para la Operación de las Operaciones de las Arrendadoras Financieras Concesionadas”, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984.²⁶⁰ No hay que perder de vista que tres años antes se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para regular por primera vez a las arrendadoras financieras, considerando que estas entidades antes de esa fecha habían venido actuando sin la aplicación de un régimen específico.

2.3 La importancia del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988

Pero la publicación importante del año se daba con el documento denominado “Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-1988”, suscrito por el presidente Miguel de la Madrid, y que estaba relacionado con las reformas constitucionales en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. El objetivo general de la política de financiamiento del desarrollo era muy amplio, ya que su propósito era darle sustento financiero a la estrategia económica y social que proponía el Plan Nacional de Desarrollo. Es decir, en este documento se hacía un diagnóstico del financiamiento del desarrollo de 1960-1982, se analizaban las condiciones de la política de financiamiento del desarrollo, la

²⁶⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 165

estrategia de financiamiento del desarrollo de 1984-1988 y la Instrumentación, control y evaluación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo.

Dentro de la estrategia de financiamiento del desarrollo 1984-1988 se encontraba el rubro *“Programa estratégico para el fortalecimiento y la consolidación institucional del sistema financiero”*, en donde se indicaban las acciones y orientaciones a seguir relativas a la banca múltiple, a la banca de desarrollo y los fondos de fomento, y para el fortalecimiento de las instituciones financieras no bancarias. Entre las consideraciones planteadas destacaban las siguientes:

1. Para la Banca Múltiple

- A. El Ejecutivo Federal sometería a la consideración del H. Congreso de la Unión una nueva Ley Bancaria, que buscaría reflejar la nueva concepción del sistema financiero derivada de los lineamientos y objetivos de la política de financiamiento del desarrollo.
- B. Se proseguiría con la racionalización del sistema de banca múltiple a fin de motivar la competencia entre instituciones con un tamaño que les permitiera aprovechar economías a escala.
- C. Se fomentaría la competencia con bases más equitativas, lo que se traduciría en un mejor servicio y a menos costo para el público ahorrador.
- D. Como resultado del programa de racionalización del sistema de banca múltiple iniciado en 1983, se informaba que se había reducido el número de instituciones de 60 a 29. Y que para fusiones futuras se tomarían en cuenta criterios como la compatibilidad de los sistemas gerenciales, administrativos y de informática, su cobertura regional, su mezcla de recursos y sus especialidades.

- E. La banca regional apoyaría los esfuerzos de descentralización de la vida nacional.
 - F. El desarrollo interno de cada banco múltiple buscaría la descentralización de sus operaciones. Además se induciría la desconcentración de los bancos múltiples fuera de la Ciudad de México, incluyendo su relocalización de algunas matrices en provincia.
 - G. Se desvincularían patrimonial y operativamente los bancos múltiples de otros intermediarios financieros no bancarios.
 - H. Se procuraría que las tarifas y comisiones por servicios bancarios reflejaran los costos de los mismos, a fin de racionalizar su uso y no afectar la rentabilidad de las instituciones.
2. Para la banca de desarrollo y a los fondos de fomento. En esos años, señala Gerardo Gil, se discutía que el tema fundamental que diferenciaba a la banca múltiple con la banca de desarrollo era el acceso a fondos o fondeo de estas dos instituciones, es decir, el destino de sus fondos. ²⁶¹
- A. En la nueva legislación bancaria se precisarían las funciones de las instituciones financieras de fomento, así como las normas que regularían su operación, reconociendo las distintas características de cada banco de desarrollo y los requerimientos financieros de cada sector.

²⁶¹ Gil Valdivia, Gerardo, *Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, p. 25.

- B. Se establecería una coordinación eficaz de la banca de desarrollo y los fondos de fomento con la banca múltiple, en especial en lo que se refiere a operaciones activas.
- C. Se buscaría la reducción gradual de aquellos financiamientos al sector público concedidos a tasas preferenciales y que hubieran convertido en transferencias permanentes. Asimismo, se procuraría reducir su tenencia de acciones de organismos y empresas paraestatales, a fin de descongelar recursos para destinarlos al financiamiento, buscando que en el futuro sus inversiones en capital de riesgo tuvieran una temporalidad limitada.
- D. Se impuso la meta de que los bancos de desarrollo aumentaran sustancialmente sus recuperaciones, a fin de que estuvieran en posibilidad de adquirir mayor importancia como fuente de recursos y contribuir a mejorar sus resultados de operación.
- E. Deberían de realizar un esfuerzo considerable para aumentar su eficiencia y reducir sus costos de operación.
- F. Se reducirían gradualmente las funciones de banca múltiple que realizaban las instituciones de banca de desarrollo, conservando únicamente las indispensables para el desempeño de sus funciones esenciales. En ese sentido, se limitarían sus operaciones de captación directa y de menudeo.
- G. En la reestructuración del sistema financiero de fomento se buscaría una especialización de las instituciones por núcleos básicos de actividad.
- H. Se reducirían los trámites para la obtención de crédito de fomento, y se racionalizarían sus gastos en publicidad.

3. Para el fortalecimiento de las instituciones financieras no bancarias
- A. Para las aseguradoras, principalmente se reafirmaría su régimen como un servicio público concesionado, se procuraría fortalecer su papel como inversionistas institucionales y se desvincularían patrimonial y operativamente del sistema bancario.
 - B. Para el mercado de valores, principalmente se desvincularía patrimonial y operativamente a las casas de bolsa y a las sociedades de inversión del sistema bancario; se fortalecerían las funciones de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Valores, así como las funciones de autoridad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; se apoyaría el desarrollo de las sociedades de inversión; se diversificarían los instrumentos bursátiles de captación, regulando su creación y modalidades de operación y se buscaría consolidar la institucionalidad de los intermediarios bursátiles, superando la figura de las personas físicas.
 - C. Para las afianzadoras, principalmente se definiría la ubicación más adecuada y eficaz de la actividad afianzadora, ya sea como propia de entidades independientes o incorporándola como un departamento especializado de otro tipo de instituciones financieras no bancarias; se procuraría fomentar la aceptación y utilización de la fianza; se reafirmaría el papel de las fianzas como garantía de las obligaciones con el gobierno, principal beneficiario de las mismas y se buscaría desvincular patrimonial y operativamente a las afianzadoras del sistema bancario.
 - D. Para las organizaciones auxiliares del crédito, principalmente, para las uniones de crédito, promover su asociación y se facilitaría su acceso a recursos crediticios; para los almacenes de depósito, se desvincularían patrimonial y operativamente de los bancos y se

promovería un desarrollo equilibrado del sector; para las arrendadoras financieras, se definiría su relación con las demás instituciones del sistema financiero, a fin de evitar nexos que implicaran dependencia o condicionamiento de su desarrollo, pero permitiendo una operación coordinada que las previera de fuentes alternativas de financiamiento, de manera que dejaran de ser simples canalizadoras de recursos bancarios.

2.4 Nueva Ley Orgánica del Banco de México

El último día de 1984 se publica en el Diario Oficial de la Federación la nueva “*Ley Orgánica del Banco de México*” con el propósito de reafirmar la inclusión del Banco Central en la esfera de la Administración Pública Federal.²⁶² En la exposición de motivos de este ordenamiento se destacaba que la Ley Orgánica vigente desde 1941, no obstante que había tenido cambios importantes como el dar una nueva naturaleza jurídica a la Institución, presentaba deficiencias de consideración, como en lo relativo al monto del financiamiento susceptible de concederse por el Instituto Central, el régimen de facultades para regular el crédito, la integración y competencia de los órganos de la Institución, entre otras.

Es decir, por ejemplo, respecto del régimen que la actual Ley Orgánica establecía respecto del financiamiento que el Banco de México podía conceder, el ordenamiento no contenía disposiciones que limitaran su cuantía de manera adecuada, lo cual dejaba abierta la posibilidad para un uso excesivo del crédito primario. Con este régimen, que permitía un financiamiento excesivo del Banco, impedía usar los activos internacionales del Instituto Central. Lo que se hizo fue limitar el financiamiento interno del Banco de México, sujetándolo a un monto máximo que durante un ejercicio fiscal pudiera alcanzar. Para alcanzar este fin, se

²⁶² Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, *op. cit.*, Nota 214.

mantuvo el régimen vigente en lo que concierne a constituir la reserva sólo con divisas, oro y plata, libres de gravámenes y disponibles sin restricción alguna.

También se incluyó en esta nueva Ley, algo muy importante, la prohibición para el Banco de México de adquirir directamente del Gobierno Federal valores a cargo de éste último. Esto no significaba que el primero ya no pudiera otorgar al segundo financiamientos distintos de los que le concediera a través de la cuenta general de la Tesorería, ya que el Banco de México todavía estaría facultado para hacer adquisiciones en el mercado, pero se pensó que éstas eran preferibles a las adquisiciones directas al Gobierno Federal, pues entre otras cosas, alejaban el riesgo de que el Banco no obtuviera por su financiamiento al Gobierno un rendimiento suficiente, para que éste pudiera beneficiarse y así llegar a cubrir los gastos de su administración.

Un punto importante en la emisión de esta nueva Ley fue que la Ley Orgánica vigente no incluía todas las disposiciones relativas a la determinación y al ejercicio de las facultades del Banco de México para regular el crédito y los cambios, ya que muchas de ellas se encontraban reguladas en distintas disposiciones, especialmente en la ley bancaria. Y ahora, con esta nueva Ley, se integraban dichas disposiciones en un sólo ordenamiento jurídico. Con este propósito se establecía que las finalidades del Banco de México eran finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

A éstas se agregaban las de ser: centro y apoyo del sistema general del crédito, actuando como banco de bancos, banquero y agente financiero del Gobierno Federal, asesor de éste último en materia económica y, particularmente, financiera, así como participante en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos

centrales. Y conforme a lo anterior, quedaba claro que la ley no refería al Banco Central responsabilidad exclusiva en la procuración de estabilidad en los precios y, consiguientemente, tampoco le asignaba todas las atribuciones necesarias para lograr esta estabilidad. Su participación en tal materia no podía por sí sola sostener el valor real del dinero, aun cuando ésta estuviera referida al ámbito de la moneda, el crédito y los cambios.²⁶³

Y como facultades del Banco de México se establecieron las siguientes:

1. Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;
2. Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancias, así como regular el servicio de cámara de compensación;
3. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo;
4. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera, y
5. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

El ejercicio de estas funciones debería efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señalara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las modificaciones fueron muchas y muy importantes, como la institucionalización de la junta de gobierno o la creación de la Comisión de

²⁶³ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.* Nota. 2, p. 81.

Crédito y Cambios encargada de llevar a cabo las funciones propias de la banca central en materia monetaria, pero por último mencionamos una que ha sido la base de la nueva regulación bancaria en disposiciones secundarias, y que es que se estableció como facultad del Instituto Central el determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios.

2.5 Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985

Con la emisión de esta Ley se derogaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 1941; la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Ha señalado el maestro Jorge Barrera Graf que a pesar de los logros y las ventajas que tenía esta Ley, cómo el que es menos extensa que la anterior y que recoge la *“tripartición tradicional en materia bancaria”* en operaciones activas, pasivas y servicios, esta regulación estaba muy lejos de poder reputarse como una Ley modelo, en cuanto a claridad, congruencia e integridad de la regulación en materia bancaria, ya que en opinión del maestro, esta Ley adolece con frecuencia de obscuridad e insuficiencia.²⁶⁴

Sin más preámbulos esta Ley establecía que tenía por objeto reglamentar los términos en que el Estado prestaba el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hacía; su organización; su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; las actividades y operaciones que podía realizar, y las garantías que protegían los intereses del público. En este sentido se regulaba que el servicio público de banca y crédito

²⁶⁴ Barrera Graf, Jorge, *Nueva Legislación Bancaria. Breves comentarios sobre las dos Leyes del 14 de enero de 1985*, Porrúa, México, 1985, p. 15.

sería prestado exclusivamente por instituciones de crédito constituidas con el carácter de sociedad nacional de crédito, y que las sociedades nacionales de crédito serían instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo.

Pero aquí algunas diferencias importantes entre ambos tipos de instituciones: las instituciones de banca múltiple eran reguladas por esta Ley y se regían además por reglamentos orgánicos, mientras que las instituciones de banca de desarrollo eran reguladas por sus leyes orgánicas y, secundariamente, por esta Ley; las instituciones de banca de desarrollo admitían especialidades en función de sus especializaciones, mientras que las instituciones de banca múltiple no; la propia ley le imponía la obligación a las instituciones de banca de desarrollo de realizar operaciones adicionales a las que conjuntamente tenía con las instituciones de banca múltiple, en atención del sector de la economía que le correspondiera.

Un punto a considerar de esta nueva regulación era que señalaban que la prestación del servicio público de banca y crédito, así como la operación y funcionamiento de los propios bancos se realizaría con apego a las sanas prácticas y los usos bancarios, con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo. Y por lo menos, se buscaría alcanzar los objetivos específicos de cada tipo de institución, así como los de carácter general siguientes:

1. Fomentar el ahorro nacional;
2. Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito;
3. Canalizar eficientemente los recursos financieros;

4. Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales:
5. Procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las instituciones de banca múltiple; y
6. Promover y financiar las actividades y sectores que determine el Congreso de la Unión como especialidad de cada institución de banca de desarrollo, en las respectivas leyes orgánicas.

Se aclaraba que las sociedades nacionales de crédito eran instituciones de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios. Su administración estaría encomendada a un consejo directivo y a un director general, en sus respectivas esferas de competencia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaría encargada de establecer su capital mínimo. Si dos o más instituciones de banca múltiple se querían fusionar necesitaban que el Ejecutivo Federal emitiera un Decreto para llevarla a cabo, lo cual era entendible considerando que uno de los motivos de esto era proteger en todo momento los intereses del público, de los titulares de los certificados de aportación patrimonial, así como de los trabajadores de las sociedades.

Además, siguiendo en el mismo sentido establecido en las reformas de 1978 a la legislación bancaria, más otras nuevas como la relativa a cajas de seguridad o la expedición de tarjetas de crédito, se regulaba que las instituciones de crédito sólo podrían realizar las operaciones siguientes:

1. Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - A. A la vista;
 - B. De ahorro; y

- C. A plazo o con previo aviso;
2. Aceptar préstamos y créditos;
 3. Emitir bonos bancarios;
 4. Emitir obligaciones subordinadas;
 5. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del extranjero (ya no le llaman “bancos del extranjero”);
 6. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;
 7. Expedir tarjetas de créditos con base en contratos de apertura de créditos en cuenta corriente;
 8. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;
 9. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;
 10. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas (una facultad que no duraría mucho);
 11. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

12. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
13. Prestar servicio de cajas de seguridad;
14. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivo créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
15. Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;
16. Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
17. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
18. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras:
19. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
20. Desempeñar el cargo de albacea;
21. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
22. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;

23. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto o enajenarlos cuando corresponda; y
24. Efectuar, en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, las operaciones análogas y conexas que aquélla autorice.

En relación con los numerales i) y ii) anteriores además se regulaba una petición de buenos deseos que nunca llegaría a cumplirse, ya que se establecía que las instituciones de banca de desarrollo las llevarían a cabo *“con vistas a facilitar a los beneficiarios de sus actividades, el acceso al servicio público de banca y crédito y propiciar en ellos el hábito del ahorro y el uso de los servicios que presta el sistema bancario nacional, de manera que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de recursos del público”*. Además de que se permitía que en las operaciones señaladas en los numerales citados, los depositantes o inversionistas podrían autorizar a terceros para hacer disposiciones de dinero, bastando para ello la autorización firmada en los registros especiales que lleve la institución de crédito.

Siguiendo con lo establecido en la regulación anterior y considerando la emisión de las Circulares 1821/77 y 1842/79 emitidas por el entonces Banco de México, S.A., en esta regulación se establecía que las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas, pasivas, y de servicios, así como las operaciones con oro, plata y divisas, que realizaran las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se sujetaría a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia. Esta disposición ha tenido muy pocos cambios en la regulación vigente, lo que sí ha cambiado ya no está vigente es aquella que además establecía que las medidas que dictara el Banco de

México se apegarían a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo y a las directrices de política monetaria y crediticia que determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En materia de innovación tecnológica en la realización de operaciones bancarias, se establecía que los bancos podrían pactar la celebración de sus operaciones y la prestación de servicios con el público, mediante el uso de equipos y sistemas automatizados, estableciendo en los contratos respectivos las bases para determinar las operaciones y servicios cuya prestación se llegara a pactar, los medios de identificación del usuario y las responsabilidades correspondientes a su uso y los medios por lo que se hagan constar la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos y obligaciones inherentes a las operaciones y servicios de que se trate. Y muy importante, se reconocía que el uso de los medios de identificación que se establezcan conforme lo anterior, en sustitución de la firma autógrafa, produciría los mismos efectos que las leyes otorgaran a los documentos correspondientes y, en consecuencia, tendrían el mismo valor probatorio.

En materia de operaciones pasivas se regulaba de manera más detallada a los depósitos a la vista, a plazo o, especialmente, a los de ahorro, a los bonos bancarios y a las obligaciones subordinadas. Especialmente haremos mención de aquella disposición que establecía que los intereses de las cuentas de ahorro que en el transcurso de cinco años no hayan tenido movimiento por depósitos o retiros y con un saldo que no exceda al equivalente de una vez el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal elevado al año, podrían ser abonados en una cuenta global que les llevaría la institución para esos efectos. Es decir, los bancos estarían autorizados para compilar en una cuenta todo el dinero que tuvieran sus clientes en sus cuentas de ahorro y que no utilizaran en ese lapso. Esto les permitiría a los bancos cancelar todas esas cuentas que no tuvieran movimiento y que por estar “*abiertas*” les generaran un gasto y, sobre todo, manejar los recursos que integraran la cuenta global. Cabe mencionar que actualmente sigue existiendo

esta disposición pero ahora se abonan en la cuenta global todo el capital y no sólo los intereses.

En materia de operaciones activas se regulaba igualmente la obligación de los bancos de otorgar financiamientos siempre que estimaran la viabilidad económica de los proyectos, las bases de los contratos de crédito refaccionario y los de crédito de habilitación o avío, las hipotecas, las prendas o los créditos comerciales documentarios. En materia de operaciones pasivas se regulaba al servicio de cajas de seguridad, así como a los fideicomisos, mandatos, comisiones, administración o custodia. Cabe mencionar que en esta regulación se establecía que las operaciones con valores que realizaran las instituciones de crédito en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración, se realizarían en términos de las disposiciones de carácter general que dictara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tal efecto, ahora la autoridad encargada de ello es el Banco de México.

Por último mencionamos que en términos de esta Ley los bancos podían invertir en títulos representativos del capital social de empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto; así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas, o en cualquier sociedad o empresa que les diera la gana, siempre y cuando obtuvieran autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en ciertos casos, cumplieran con algunos porcentajes del capital establecidos en este ordenamiento. Además se incluyó regulación que protegía al secreto bancario en términos más amplios de lo establecido en la regulación bancaria de 1941, ya que ahora se incorporaba la obligación a las instituciones de crédito de no dar noticias o información de los servicios o cualquier tipo de operaciones, además de solamente los depósitos.

Las instituciones de crédito en ningún caso podrán dar noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino al depositante,

deudor, titular o beneficiario que corresponda, a sus representantes legales o a quienes tenga otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para fines fiscales. Los servidores públicos de las instituciones de crédito serán responsables, en los términos de las disposiciones aplicables por violación del secreto que se establece y las instituciones estarán obligadas en caso de revelación del secreto, a reparar los daños y perjuicios que se causen.

Lo anterior, no afectaba a obligación que tenían las instituciones de crédito de proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, toda clase de información y documentos que, en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, les solicite en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

2.6 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 14 de enero de 1985

Publicada el mismo día de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito antes comentada, la cual abrogaba la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, que contenía, entre otras cosas, el título tercero que regulaba a las organizaciones auxiliares. Y para que no quedara dudas, esta legislación también derogaba dicha Ley en lo conducente a organizaciones auxiliares de crédito y a la actividad de personas o sociedades dedicadas a las operaciones de cambio de divisas extranjeras.

Esta Ley regulaba la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares del crédito, entre las que existían las organizaciones auxiliares nacionales del crédito que se regían por sus leyes orgánicas y por esta Ley, que

consideraba como actividad auxiliar del crédito a la compra-venta habitual y profesional de divisas. Y por organizaciones auxiliares del crédito se consideraban a las siguientes:

1. Almacenes generales de depósito;
2. Arrendadoras financieras;
3. Uniones de crédito; y
4. Las demás que otras leyes consideren como tales.

Se requería concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación de los almacenes generales de depósito y de las arrendadoras financieras, mientras que se requería concesión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros cuando se tratara de uniones de crédito. Por lo demás no hubo mayores cambios respecto la naturaleza jurídica y objeto de dichas entidades:

Los almacenes generales de depósito tenían por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. También podían realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza. Y sólo los almacenes generales de depósito estaban facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda.

También podían ser de dos clases: a) los que se destinaren a graneros o depósitos especiales para semillas y demás frutos o productos agrícolas, industrializados o no, así como a recibir en depósito mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado los impuestos correspondientes, y b) los que además de estar facultados en los

términos señalados, lo estén también para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal. Principalmente tenían prohibido operar sobre sus propias acciones, emitir acciones preferentes o de voto limitado, recibir depósitos bancarios de dinero, otorgar fianzas o cauciones y realizar operaciones de compraventa de oro, plata y divisas, exceptuando a las operaciones de divisas relacionadas con financiamientos o contratos que se hayan celebrado en moneda extranjera.

Se estableció que las arrendadoras financieras eran aquellas sociedades que, entre otras cosas, podían celebrar contratos de arrendamiento financiero, que eran que la propia arrendadora se obligaba a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubriría el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las siguientes opciones terminales:

1. La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato. En caso de que no se haya fijado, el precio debía ser inferior al valor de mercado a la fecha de compra, conforme a las bases que se establecieran en el contrato;
2. A prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que venía haciendo conforme a las bases que se establecieran en el contrato, y
3. A participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato para tal efecto.

También se estableció que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podría autorizar otras opciones a las antes señaladas mediante disposiciones de carácter general. Y al igual que los almacenes generales de depósito, principalmente tenían prohibido operar sobre sus propias acciones, emitir acciones preferentes o de voto limitado, recibir depósitos bancarios de dinero, otorgar fianzas o cauciones y realizar operaciones de compraventa de oro, plata y divisas, exceptuando a las operaciones de divisas relacionadas con financiamientos o contratos que se hayan celebrado en moneda extranjera.

Respecto de las Uniones de Crédito se estableció que estaban destinadas principalmente a facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar como su garantía o aval, recibir exclusivamente de éstos, préstamos a título oneroso o practicar con tales socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase. Para tal efecto debían constituirse como sociedades anónimas de capital variable. Además de que las Uniones de Crédito podían operar en los siguientes ramos:

1. Uniones de crédito agropecuarias, en que los socios se dedicaran a actividades agrícolas, ganaderas o a unas y otras;
2. Uniones de crédito industriales, en que los socios se dedicaran a actividades industriales para la producción o transformación de bienes o prestación de servicios similares o complementarios entre si y tengan fábrica, taller o unidad de servicio;
3. Uniones de crédito comerciales, en que los socios se dedicaran a actividades mercantiles con bienes o servicios de una misma naturaleza o en que unos sean de índole complementaria respecto de los otros; y
4. Uniones de crédito mixtas, que se configuraban en los términos de su concesión, con miembros que se pudieran dedicar cuando menos a dos de las siguientes actividades: agropecuarias, industriales o comerciales,

siempre y cuando las actividades de todos los miembros guardaren relación directa entre sí.

Y se estableció que las Uniones de Crédito tenían prohibido principalmente operar sobre sus propias acciones; realizar operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase con personas que no fueran miembros o asociados de la unión, con excepción de los créditos que obtuvieran de otras uniones de crédito conforme a reglas de carácter general que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, de las instituciones de crédito o de sus proveedores; emitir cualquier clase de valores, salvo las propias acciones de la unión, así como garantizar títulos de crédito con excepción de los emitidos por sus socios u otorgar fianzas, garantías o cauciones o avales, salvo que sean en favor de sus socios.

Por otra parte, sobre el tema de las actividades auxiliares del crédito se reguló la parte relativa a la compraventa habitual y profesional de divisas, estableciendo que sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autoridad encargada de autorizar a las sociedades que se llamarían casas de cambio la realización en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta y cambio de divisas dentro del territorio de la República Mexicana. Se estableció que no se debería entender por intermediación habitual y profesional a las operaciones con divisas conexas a la prestación de servicios, ni la captación de divisas por venta de bienes que realizaran establecimientos ubicados en las franjas fronterizas y zonas libres del país, y demás empresas que por sus actividades normales celebraren operaciones con extranjeros.

Se reguló que el objeto social de las casas de cambio sería exclusivamente la realización de compra, venta y cambio de divisas, billetes y piezas metálicas nacionales o extranjeras, que no tuvieran curso legal en el país de emisión; piezas de plata conocidas como onzas troy y piezas metálicas conmemorativas acuñadas en forma de moneda; así como otras operaciones afines a las antes señaladas que al efecto autorizara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante

disposiciones de carácter general, oyendo la opinión del Banco de México. Todavía faltaban unos años para que dichas casas de cambio pudieran comprar y vender cheques de viajero o documentos a la vista, o incluso, que se limitara su monto de operación al equivalente en moneda nacional a diez mil dólares de los Estados Unidos de América por cada cliente en un mismo día, como se ha regulado en la legislación vigente.

Y para terminar el año, el Banco de México emite la Circular 1935/85 del 9 de diciembre de 1985 para establecer el régimen de inversión obligatoria y las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que tenían que observar y cumplir las instituciones de banca múltiple. En esta regulación el Instituto Central señalaba que debía llevar a cabo modificaciones a su regulación como consecuencia de la emisión de las Leyes Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y Orgánica del Banco de México vigentes a partir de ese año. En esta nueva Circular el Banco de México resolvía señalar los renglones de activo en los que las instituciones de banca múltiple debían invertir el importe de su pasivo exigible con excepción de aquél que éste no considerara computable, además de compilar diversas disposiciones que había emitido en relación con las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y otras características de las operaciones activas y pasivas, así como de las de servicios que realizaran dichas instituciones.

De esa manera el Banco de México establecía los términos y condiciones a seguir por las instituciones de banca múltiple para contratar las operaciones que celebraran. Primero la regulación era dividida en partes: operaciones pasivas, clasificación de pasivos, servicios, operaciones con valores, mercado de divisas de metales preciosos y de coberturas cambiarios de corto plazo, posiciones del mercado de divisas y reglas operativas.

Las operaciones pasivas eran divididas en dos: operaciones en moneda nacional y en moneda extranjera. Y estas a su vez en depósitos bancarios de

dinero y préstamos recibidos por el público, como eran los depósitos a la vista, de ahorro, a plazo; aceptaciones bancarias y obligaciones subordinadas. La clasificación de pasivos se dividía en pasivo exigible y contingente, computable y exceptuado y prohibido. Los servicios en fideicomisos, mandatos y comisiones, depósitos en títulos en administración, avalúos, cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro y cuotas y honorarios por otros servicios, como eran las cajas de seguridad, ensobretado de efectivo, venta de giros y órdenes de pago o incluso, copias fotostáticas –a solicitud del interesado- de estados de cuenta y cheques.

Respecto a las operaciones con valores la regulación se dividió en operaciones con títulos bancarios por cuenta propia o cuenta de terceros, inscripción de títulos, depósitos o traspaso de títulos en administración, el llamado título múltiple, las transferencias de títulos o fondos; así como en operaciones con valores gubernamentales, y éste a su vez en mercado primario y mercado secundario. En relación con la parte relativa al mercado de divisas de metales preciosos y de coberturas cambiarios de corto plazo, se dividió la regulación en mercado de divisas, que por cierto sólo se permitía llevar a cabo operaciones de compraventa al contado de divisas contra moneda nacional y se prohibía la realización de operaciones de compraventa a futuro de esta moneda; en mercado de metales preciosos, en donde sí se permitían las operaciones a futuro de metales preciosos contra moneda extranjera o las permutas; en mercado de coberturas cambiarias de corto plazo, en el que la operación era comprar o vender coberturas cambiarias.

Respecto a la posición del mercado de divisas, se regulaba a los activos y pasivos computables, para el cálculo de su posición en el mercado de cambios, los límites, para el cierre de las operaciones de cada día, el cálculo de la posición del mercado de cambios y la valuación de las posiciones. Y en las reglas operativas se encontraban lo relativo a los depósitos en efectivo en moneda nacional y extranjera en el Banco de México; la compensación y traspaso de

fondos; la forma de documentar las operaciones; los informes que dichas instituciones le tenían que dar al Banco de México, como los informes sobre el mercado de cambios y metales, los informes sobre la composición de pasivos por plazas, los informes financieros de corto plazo o los informes sobre tasas de interés y demás características de las operaciones pasivas.

Y de esta manera llegó el año de 1986, y sorprendía la cantidad de publicaciones emitidas en materia de regulación bancaria sólo en el mes de enero del año que empezaba. Comenzó Miguel de la Madrid publicando el *“Decreto que reforma la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos”* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 1986, en donde principalmente adicionaba dos párrafos al artículo 8º de dicho ordenamiento legal para establecer que el tipo de cambio se determinaría conforme a las disposiciones que para esos efectos expidiera el Banco de México en los términos de su Ley Orgánica. Además de que los pagos en moneda extranjera originados en situaciones o transferencias de fondos desde el exterior, que se lleven a cabo a través del Banco de México o de Instituciones de Crédito, deberían ser cumplidos entregando la moneda, objeto de dicha transferencia o situación. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que imponga el régimen de Control de Cambios en vigor.

Unos días después, el 13 de enero de 1986, el presidente De la Madrid publica en el referido Diario Oficial de la Federación las Leyes Orgánicas del Banco Nacional Pesquero y Portuario, del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, y del Sistema Banrural.

En la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario se establecía que dicho ordenamiento regulaba al Banco Nacional Pesquero y Portuario, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, cuyo objeto era la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional de las actividades pesqueras, portuarias y navieras. Las intenciones fueron buenas pero este Banco no llegó a funcionar por mucho tiempo, una de las razones era que sus

facultades eran amplísimas, por ejemplo podía promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atendieran necesidades particulares de las distintas zonas del país o que propiciaran el mejor uso de cada región; encauzar y coordinar la inversión de capitales, así como el desarrollo tecnológico, la capacitación asistencia técnica y el incremento de la productividad, y sobre todo, dar apoyo financiero para:

1. La creación reparación, ampliación y modernización de unidades económicas, tanto del sector privado, social o mixto, que desarrollen actividades pesqueras, portuarias o navieras.
2. Sociedades cooperativas destinadas a la compra de insumos que se apliquen a la producción pesquera;
3. Las organizaciones y Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera para la compra y venta en común de materias primas, insumos, equipo, productos terminados y adquisición de bienes y servicios;
4. Las organizaciones y Sociedades Cooperativas de la Industria Pesquera, tendrá derecho de preferencia en igualdad de condiciones en la obtención de los recursos crediticios para diversas actividades frente a cualquier otro solicitante; y
5. El desarrollo de la acuicultura.

Para llevar a cabo lo anterior, este Banco podía emitir bonos bancarios de desarrollo, participar en el capital social de empresas, administrar por cuenta propia o ajena toda clase de empresas o sociedades, o bien, contratar créditos cuyos recursos se canalicen hacia el sector. El negocio estaba sobre la mesa y no importaba que saliera mal, ya que en esta Ley se regulaba que el Gobierno Federal respondería en todo tiempo de las operaciones concertadas por el Banco

Nacional Pesquero y Portuario, aunque no fue necesario hacerlo, ya que el presidente Carlos Salinas de Gortari emitiría en 1989 un Decreto que abrogaría esta Ley.

La Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada establecía la obligación de regular a este Banco que tenía el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, y que tenía por objeto otorgar apoyos financieros a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. Nos recuerda Gilberto R. Limón que por decreto expedido el 26 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del mismo año, fue creado el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.²⁶⁵ Además este Banco estaba facultado para actuar como agente financiero de las empresas y sociedades con las que llegara a operar, administrar los fondos de ahorro y de trabajo de los militares, o bien, para propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado. Los fondos de ahorro y de trabajo representaban una gran prestación para los militares, ya que por ejemplo, para constituir el fondo de ahorro, los generales, jefes y oficiales o sus equivalentes en la Armada en servicio activo, debían aportar una cuota quincenal equivalente al 5% de sus haberes, considerando que para el mismo fin, el Gobierno Federal efectuaría una aportación de igual monto.

En tal sentido, el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada podía Otorgar créditos a los miembros de Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos que se encontraran en servicio activo o en situación de retiro, siempre y cuando estuvieran percibiendo haberes con cargo al Erario Federal; también emitir bonos bancarios de desarrollo; financiar la adquisición, construcción, ampliación y reparación de casas habitación para los miembros de las fuerzas armadas;

²⁶⁵ Limón, Gilberto R., *Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V.*, Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957, p. 49.

efectuar preferentemente con los militares y personas morales de los cuales aquéllos que formen parte, las demás operaciones activas pasivas de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito autorizadas para instituciones de banca de desarrollo, o bien, efectuar el servicio de pago por concepto de haber de retiro y pensión.

Fue muy importante que se determinó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fuera la autoridad encargada de determinar las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y de servicios que realizare la Sociedad. Y como sucedía con el Banco Nacional Pesquero y Portuario, se estableció que el Gobierno Federal respondería en todo tiempo de las operaciones concertadas por el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

Y un caso especial sería la Ley Orgánica del Sistema Banrural, ya que regulaba la organización y el funcionamiento del Sistema Banrural y de las sociedades nacionales de crédito siguientes que lo integraban:

1. Banco Nacional de Crédito Rural;
2. Banco de Crédito Rural del Centro;
3. Banco de Crédito Rural del Centro Norte;
4. Banco de Crédito Rural del Centro Sur;
5. Banco de Crédito Rural del Golfo;
6. Banco de Crédito Rural del Istmo;
7. Banco de Crédito Rural del Noreste;

8. Banco de Crédito Rural del Noroeste;
9. Banco de Crédito Rural del Norte;
10. Banco de Crédito Rural de Occidente;
11. Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte;
12. Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, y
13. Banco de Crédito Rural Peninsular.

El Sistema Banrural tenía por objeto el financiamiento a la producción primaria agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que llevaran a cabo los productores acreditados. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también era la autoridad encargada de determinar las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y servicios que realizaran las sociedades integrantes del Sistema Banrural.

El principalísimo Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito, tenía por objeto principalmente organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los bancos regionales de crédito rural; apoyar a los bancos regionales de crédito rural mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de descuento y redescuento de su cartera; auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito; financiar las adquisiciones de insumos, maquinaria y equipo que requieran los acreditados para sus actividades productivas; fijar las bases de los programas operativos conforme a los cuales los consejos directivos de los bancos regionales podrán autorizar el

financiamiento de insumos o contratar créditos cuyos recursos se canalizaren hacia el sector rural. Aquí también el Gobierno Federal respondía en todo tiempo de las operaciones concertadas por el Banco Nacional de Crédito Rural.

Los demás bancos señalados eran considerados como bancos regionales de crédito rural, además de filiales del Banco Nacional de Crédito Rural, lo cual representaba, entre otras cosas, que fuera el encargado de responder en todo tiempo de las operaciones concertadas por los bancos regionales. Lo cual fue muy dañino considerando que se permitía que los Gobiernos de las entidades federativas y los municipios, así como por entidades del sector público federal, local o municipal y ciertas agrupaciones de productores, pudieran participar en su capital social.

2.7 Ley de la Casa de Moneda de México

Y posteriormente a unos días de terminar el mes de enero de 1986, el presidente De la Madrid volvía a sorprender con una importante publicación en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986, que era ni más ni menos que la Ley de la Casa de Moneda de México, desapareciendo por ende a la Dirección General de Casa de Moneda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargada del servicio público de acuñación de moneda.²⁶⁶ Como antecedente no hay que perder de vista que la Casa de Moneda de México fue fundada en 1535, cuando la Corona Española dispuso la creación de la primera Casa de Moneda en América.

Pero por medio de esta Ley se creaba un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propio que se denominaría Casa de Moneda de México, cuyo objeto era la acuñación de la moneda de curso legal en el país, además de principalmente lo siguiente:

²⁶⁶ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

1. Diseñar y producir las medallas que otorgara el Gobierno Mexicano, conforme a la Ley de Premios, Estímulos y Recompensas Civiles, así como otras medallas conmemorativas que determinaren las leyes o para fines oficiales y particulares.
2. Elaborar piezas y placas de metales preciosos, conforme a los programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en coordinación con el Banco de México.
3. Guardar y custodiar la moneda y los metales que le entregare en depósito el Banco de México y, en su caso, otras instituciones.
4. Diseñar y fabricar monedas extranjeras en cumplimiento de convenios y contratos que celebrare el Gobierno Federal o que hubiere contratado directamente, o bien,
5. Administrar el Museo Numismático Nacional.

La Administración de la Casa de Moneda de México recaía en una Junta de Gobierno y en el Director General. La Junta de Gobierno estaría integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

Ese mismo día, además de la publicación de la Ley de la Casa de Moneda de México, el presidente De la Madrid publicaría la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio. Los primeros dos Bancos siguen en operación y el último no.

La Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior, que regulaba al Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, tenía por objeto financiar el comercio exterior del país, así como participar en la promoción de dicha actividad. Estaba facultado principalmente para otorgar apoyos financieros, garantías de crédito y apoyos financieros a los exportadores indirectos, y en general, al aparato productivo exportador, a fin de optimizar la cadena productiva de bienes o servicios exportables; proporcionar información y asistencia financiera a los productores, comerciantes distribuidores y exportadores, en la colocación de artículos y prestación de servicios en el mercado internacional; promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales a las empresas dedicadas a la exportación; ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, o bien, actuar como conciliador y árbitro en las controversias en que intervienen importadores y exportadores con domicilio en la República Mexicana.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público también era la autoridad encargada de determinar las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y servicios que realizara el Banco. Y de igual manera se estableció que el Gobierno Federal respondiera de todas las operaciones concertadas por el Banco. Algo importante de resaltar era la supletoriedad de esta Ley, ya que al igual que la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y la Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio, se establecía que para las operaciones y servicios de la Sociedad, se regiría supletoriamente por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por la Ley Orgánica del Banco de México y por las demás disposiciones aplicables.

La Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos regulaba al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito,

institución de banca de desarrollo, que tenía por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realizaren los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, estatales, municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción. Es decir, con el fin de procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, este Banco estaba facultado principalmente para:

1. Coadyuva al fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre en los términos del artículo 115 Constitucional para lograr el desarrollo equilibrado del país y la descentralización de la vida nacional;
2. Promover y financiar la dotación de infraestructura, servicios públicos y equipamiento urbano;
3. Financiar y proporcionar asistencia técnica a los municipios para la formulación, administración y ejecución de sus planes de desarrollo urbano y para la creación y administración de reservas territoriales y ecológicas;
4. Otorgar asistencia técnica y financiera para la mejor utilización de los recursos crediticios y el desarrollo de las administraciones locales. En este punto mencionamos que la sociedad no podía administrar las obras y servicios públicos realizados con sus financiamientos, y
5. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares del crédito y con los sectores social y privado.

Mencionamos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público también era la autoridad encargada de determinar las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y servicios que realizara el Banco. Y de igual manera se estableció que el Gobierno Federal respondiera de todas las operaciones concertadas por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. Con la emisión de esta nueva Ley se abrogaba la Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. del 27 de diciembre de 1980.

La Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio regulaba el funcionamiento y operación del Banco Nacional del Pequeño Comercio, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, que a través de esta regulación cambiaba su denominación en lugar del anterior que era el de Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, Sociedad Nacional de Crédito, institución de banca de desarrollo, cuya Ley Orgánica había sido emitida el 29 de diciembre de 1948 y era abrogada por la emisión de esta nueva Ley.

Este Banco tenía por objeto la promoción y financiamiento para el desarrollo económico nacional y regional del comercio en pequeño y del abasto, y estaba facultado principalmente para apoyar financieramente y con asistencia técnica a los programas de modernización de la infraestructura comercial, impulsando la construcción y operación de centrales o módulos de abasto, centros de acopio, centros comerciales y tiendas de autoservicio del pequeño comercio, mercados públicos, cámaras de maduración y refrigeración, tiendas sindicales, almacenes y bodegas; propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, o bien, el promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades del sector en las distintas zonas del país o que propicien el mejor uso de los recursos de cada región.

El 7 de mayo de 1986 se publica en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que

las obligaciones de pago en moneda extranjera contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, originadas en depósitos bancarios irregulares constituidos en moneda extranjera, se solventarían entregando el equivalente en moneda nacional, al tipo de cambio vigente en el lugar y fecha en que deba hacerse el pago, a menos que el deudor se haya obligado en forma expresa a efectuar el pago precisamente en moneda extranjera, en cuyo caso deberá entregar esta moneda. Y que esta última forma de pago sólo podría establecerse en los casos en que las autoridades bancarias competentes lo autorizaren mediante reglas de carácter general, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones que impusiera el régimen de control de cambios aplicable.

2.8 Creación de los pagarés de la Tesorería de la Federación

Unos meses después de esta modificación, el presidente Miguel de la Madrid publica el *“Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir pagarés de la Tesorería de la Federación, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 1986, considerando la conveniencia de conveniente enriquecer la gama de instrumentos a disposición de los inversionistas nacionales, así como facilitar la captación de recursos destinados al financiamiento del gasto público.²⁶⁷ Es decir, a través de este Decreto se autorizaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Pagarés de la Tesorería de la Federación, que documentarían créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México.

Para dichos pagarés se establecieron las siguientes características:

1. Serían títulos de crédito negociables a la orden del Banco de México y a cargo del Gobierno Federal;

²⁶⁷ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

2. El valor nominal de cada título sería de 1,000.00 Dls. (Un mil dólares de los Estados Unidos de América), o múltiplos de esta cantidad;
3. Su plazo será de un año, como máximo;
4. Serían amortizables en una sola exhibición;
5. Serían pagaderos en la ciudad de México, Distrito Federal, en las oficinas del Banco de México, por su equivalente en moneda nacional;
6. Podrían o no devengar intereses, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para colocarlos a descuento o bajo par;
7. El Banco de México podría colocar los Pagarés de la Tesorería de la Federación directamente a través de Instituciones de Crédito y Casas de Bolsa, llevando a cabo por cuenta del Gobierno Federal la redención y, en su caso, el pago de intereses de los mismos;
8. Las características de las diversas emisiones serían determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo previamente la opinión del Banco de México, y
9. Se mantendrían en todo tiempo depositados en administración en el Banco de México por cuenta de los tenedores.

Y para darle un empujoncito adicional para que los inversionistas se interesaran en estos pagarés, se estableció que los intereses, los ingresos derivados de la enajenación, así como las ganancias cambiarias, incluyendo la correspondiente al principal, que obtuvieran las personas físicas tenedoras de los

Pagarés de la Tesorería de la Federación, estarán exentos del pago del Impuesto sobre la Renta.

Y ya casi para terminar el año de 1986, el presidente Miguel de la Madrid emitiría dos importantes Decretos. El primero de ellos era la Ley Orgánica de Nacional Financiera, que abrogaba la Ley Orgánica de Nacional Financiera, Sociedad Anónima, expedida el 29 de diciembre de 1974, y segundo, el Decreto que reformaba y adicionaba diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.²⁶⁸

La Ley Orgánica de Nacional Financiera traía un corte muy similar al de las leyes orgánicas publicadas en los meses anteriores, principalmente en enero de 1986. Se establecía que Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, tendría por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país.

La Sociedad tendría el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, y en el ejercicio de su objeto, se estableció que tendría facultades muy diversas principalmente para:

1. Promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atendieran necesidades del sector en las distintas zonas del país o que propiciaran el mejor aprovechamiento de los recursos de cada región;
2. Promover, encauzar y coordinar la inversión de capitales ;
3. Ser agente financiero del Gobierno Federal en lo relativo a la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior, cuyo objetivo sea fomentar el

²⁶⁸ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

desarrollo económico, que se otorguen por instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales, así como por cualquier otro organismo de cooperación financiera internacional, con excepción de los créditos para fines monetarios;

4. Realizar estudios económicos y financieros que permitan determinar los proyectos de inversión prioritarios;
5. Propiciar el aprovechamiento industrial de los recursos naturales inexplorados o insuficientemente explotados;
6. Promover el desarrollo integral del mercado de valores;
7. Propiciar acciones conjuntas de financiamiento y asistencia con otras instituciones de crédito, fondos de fomento, fideicomisos, organizaciones auxiliares de crédito y con los sectores social y privado; y
8. Ser administradora y fiduciaria de los fideicomisos, mandatos y comisiones constituidos por el Gobierno Federal para el fomento de la industria o del mercado de valores.

Además se estableció que Nacional Financiera sería exclusiva depositaria de los títulos, valores o sumas en efectivo que tuvieran que hacerse por o ante las autoridades administrativas y judiciales de la Federación y del Distrito Federal, y de las sumas en efectivo, títulos o valores que secuestraren las autoridades judiciales o administrativas de la Federación y del Distrito Federal. Y también se indicó que debían hacerse exclusivamente en la Sociedad los depósitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y, en general, los depósitos de garantía que debieran constituirse conforme a las disposiciones de las leyes federales, del Distrito Federal o por órdenes o contratos de autoridades de la Federación o del Distrito Federal.

En este caso también la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era la autoridad encargada de determinar las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y servicios que realizara Nacional Financiera. Y de igual manera se estableció que el Gobierno Federal respondería de todas las operaciones concertadas por Nacional Financiera, incluyendo los depósitos señalados.

Y en relación con el *“Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito”* referido, mencionamos que las principales modificaciones que se llevaron a cabo fueron en materia de regulación de las operaciones que llevan a cabo las casas de cambio, conforme a lo siguiente:

1. Se estableció que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros podría nombrar un inspector y los auxiliares necesarios a fin de comprobar la presunción de que una persona física o moral estaría realizando operaciones de las reservadas para las casas de cambio sin contar con la autorización respectiva. En cuyo caso, la Comisión estaría facultada para ordenar la intervención administrativa de la negociación, empresa o establecimiento de la persona de que se tratare hasta que las operaciones ilegales fueren liquidadas, sin perjuicio de la clausura administrativa de los locales de dichos establecimientos;
2. Se reguló que las operaciones con divisas, oro y plata que llevaran a cabo las casas de cambio debían de ajustarse a las disposiciones de carácter general que al efecto emitiera el Banco de México. Y que incluso dichas entidades estarían obligadas a darle a conocer sus posiciones de divisa, incluyendo oro y plata, y a transferirle sus activos que tuvieran en exceso de sus obligaciones en los mismos, y

3. Se indicó que serían sancionadas con pena de prisión de uno a tres años a las personas que llevaran a cabo operaciones de las reservadas para las casas de cambio sin contar con las autorizaciones respectivas.

2.9 Creación de los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal

En el año 1987 se emitió el presidente Miguel De la Madrid publicaría muy poco relacionado con la regulación bancaria. El 22 de septiembre de 1987 publicaría en el Diario Oficial de la Federación el *“Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal”* considerando la necesidad de contar con un instrumento de inversión a largo plazo debido a que el Gobierno Federal requería recursos para financiar proyectos de maduración prolongada relacionados con la Planeación Nacional del Desarrollo.

Por lo anterior, se autorizaba a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal que documentarán créditos en moneda nacional que representarán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido se estableció que las características y circulación de dichos Bonos se ajustarían a lo siguiente:

1. Serían títulos de crédito nominativos, negociables y a cargo del Gobierno Federal;
2. El valor nominal de cada título sería de cien mil pesos o múltiplos de esta cantidad;
3. Se emitirán a un plazo no inferior a un año;

4. Serían pagaderos por su valor nominal en la Ciudad de México, Distrito Federal, en las oficinas del Banco de México;
5. Podrían o no devengar intereses, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para colocarlos a descuento o bajo par, y
6. Los montos, rendimientos, plazos, condiciones de colocación y amortización, así como las demás características específicas de las diversas emisiones, serían determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión del Banco de México.

El esquema diseñado trataba que el Banco de México actuara como agente exclusivo del Gobierno Federal para la colocación, compra y venta, redención y, en su caso, pago de intereses de estos Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal. Su colocación podría efectuarse directamente o a través de instituciones de crédito y casas de bolsa, y que los títulos se mantuvieran en todo tiempo en depósito centralizado en administración en el Banco de México, o en la entidad que éste indicara al efecto, por cuenta de los tenedores.

Y siguiendo el ejemplo de los pagarés de la Tesorería de la Federación, se estableció para darle un empujoncito adicional al título que los ingresos derivados de la enajenación, redención y, en su caso, intereses que obtuvieran las personas físicas tenedoras de los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, estarían exentos de pago del Impuesto Sobre la Renta.

Después a principios de 1988 la legislación bancaria volvía a ser reformada a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del *“Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito”*.²⁶⁹ En esta ocasión el presidente Miguel de la Madrid

²⁶⁹ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

buscaba ser más restrictivo en las sanciones impuestas a las personas que realicen habitualmente operaciones de banca y crédito sin tener el carácter de institución de crédito, e imponiendo penas más severas a quien cometiera algún delito o incumpliera alguna disposición de la propia Ley.

Posteriormente, el 25 de marzo de 1988 el Banco de México publicaba en el Diario Oficial de la Federación la *“Resolución que reforma y adiciona las reglas a las que se sujetarán las casas de cambio en sus operaciones con divisas, oro y plata”* publicadas el 5 de junio de 1985, considerando la conveniencia de que las operaciones, responsabilidades y pasivos de las casas de cambio, se limitaren en función del monto a que ascienda su capital contable, así como por un acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el sentido de que debían reservarse ciertas operaciones a aquellas casas de cambio que contaran con un capital social pagado que les permitiera responder adecuadamente a las obligaciones derivadas de la celebración de tales operaciones.

En este sentido se estableció que las casas de cambio sólo podrían realizar las operaciones siguientes:

1. Compra y venta de billetes así como de piezas acuñadas en metales comunes, con curso legal en el país de emisión;
2. Compra y venta de cheques de viajero;
3. Compra de giros, órdenes de pago y otro documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera; y
4. Compra y venta de piezas acuñadas en oro y plata dentro de la República Mexicana.

Algunas casas de cambio que cumplieran con ciertos requisitos de capitalización y de su capital social mínimo pagado se les permitía además llevar a cabo la venta de divisas al público a través de los documentos a la vista y la compra y venta de divisas mediante transferencias de fondos sobre cuentas bancarias. Además se estableció que las operaciones de compra y de venta tanto de divisas como de metales amonedados que llevaran a cabo las casas de cambio, debían ser al contado. Ni más ni menos, nada de crédito. Y para que no hubiera duda se regulaba que por operaciones al contado se entendería a aquellas en las cuales las divisas o los metales amonedados respectivos y su contravalor se entregaren el mismo día en que se contratara la operación.

Y para que no quedara duda del carácter restrictivo de las nuevas disposiciones, se estableció que el Banco de México podría ordenar la suspensión temporal de todas o algunas de las operaciones con divisas, oro o plata, de las casas de cambio que infringieran lo dispuesto en estas reglas.

El 17 de junio de 1988 después de una espera prolongada publicaban en el Diario Oficial de la Federación las *“Reglas sobre oficinas de representación de entidades financieras del Exterior, a que se refiere el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito”*, en donde principalmente se establecía la forma en que las oficinas de representación de entidades financieras del exterior debían presentar su solicitud de autorización para su establecimiento ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la manera de llevar a cabo el cambio de ubicación o clausura de sus oficinas, como llevar a cabo la propaganda relacionada con sus operaciones, o bien, la manera que debían presentar la información que le solicitara la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para fines de inspección y vigilancia o de estadística, o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Banco de México, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Ese mismo día también se publicaban en el referido Diario Oficial de la Federación las *“Reglas a que deberán sujetarse los comisionistas o intermediarios que auxilien a las Sociedades Nacionales de Crédito en la celebración de sus operaciones pasivas, a que se refiere el artículo 70 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito”*, en donde se regulaba que la autorización para actuar como comisionista o intermediario la otorgaría o negaría discrecionalmente la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, además de que dichas autorizaciones serían temporales, pero se dejaba abierta la posibilidad de que pudieran ser renovadas de manera indefinida.

Y para que no hubiera problemas con la actuación de los comisionistas o intermediarios autorizados, se estableció que éstos debían ajustarse en su operación principalmente a lo siguiente:

1. Los recursos del público sólo podrían invertirlos en instituciones de crédito y en operaciones pasivas autorizadas a las mismas;
2. Serían responsables ante sus clientes de los fondos que les fueran confiados, en tanto fueran invertidos en instituciones de crédito, o cuando las inversiones no se efectuaren en los términos previstos en los contratos correspondientes;
3. Podrían actuar por cuenta de sus clientes en todo tipo de gestiones relacionadas con sus inversiones, tales como reinversión de intereses, renovaciones, avisos de cambio de domicilio o reclamaciones;
4. Los fondos de terceros que los comisionistas o intermediarios invirtieran en las instituciones de crédito quedarían registrados a nombre del inversionista o del inversionista y/o el comisionista. Para tal efecto, el banco receptor debía contar con la información y los datos individuales de los inversionistas en las mismas condiciones y modalidades aplicados a su clientela propia;

5. No podían recibir de las instituciones de crédito en las que inviertan los recursos pagos en efectivo o en especie por gastos, servicios de asesoría o cualquier otro concepto, directamente o a través de interpósita persona, con excepción de las comisiones que el Banco de México autorizare expresamente;
6. Debían diversificar las inversiones de su clientela en varias instituciones de crédito. El monto de las inversiones que realizaren en una sola institución de crédito no podría exceder del 20% del total de los recursos que recibieran de sus clientes, y
7. Debían diversificar sus operaciones de intermediación con su clientela. El monto de recursos de un inversionista no podría exceder del 20% del total que reciba de sus clientes.

Lo anterior estaba ligado a que los comisionistas o intermediarios tenían prohibido invertir los recursos de su clientela en instrumentos no autorizados a las instituciones de crédito; recibir comisiones de tales instituciones de crédito por las inversiones de los recursos propios o de los comisionistas o intermediarios, ya fuere que tales operaciones se efectuaren directamente o por interpósita persona; dar participación a su clientela inversionista o a terceros de las comisiones que reciban de las instituciones de crédito, y uno muy importante, pagar comisiones, honorarios o retribuciones de cualquier clase a miembros del consejo directivo, administradores, funcionarios o empleados de instituciones de crédito.

Y después las semanas pasaban y el sexenio estaba por terminar, es por ello que a principio del mes de agosto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicaba en el Diario Oficial de la Federación las *“Reglas Básicas de Operación*

de Almacenes Generales de Depósito".²⁷⁰ Los proyectos debían concretarse antes del cambio de Gobierno o esperar que después tuvieran mejor suerte, lo cual casi no sucedía.

Y con el objeto de fortalecer la estructura patrimonial de estas instituciones, pretendiendo que su operación ofrezca mayor seguridad y garantía al público, se reguló entre las novedades presentadas el considerar necesario elevar el capital mínimo pagado con que debían contar estas organizaciones, así como el clasificarlas por niveles en función precisamente de los montos de sus recursos patrimoniales. Y con base en dicha clasificación, se amplió la capacidad legal de certificación y se delimitó la concesión referente al régimen de depósito fiscal.

Es decir, se estableció que los Almacenes Generales de Depósito estarían clasificados en 3 niveles conforme al capital pagado con que contaren para efectos de delimitar operaciones y responsabilidades. En ese sentido, se ubicarían dentro del primer nivel los Almacenes Generales de Depósito que contaren con un capital pagado de 500 millones de pesos o más de esta cantidad; en el segundo nivel, los que contaren con un capital pagado de 300 millones de pesos o inferior a 500, y en el tercer nivel, aquéllos que tuvieran el capital mínimo pagado de 150 millones de pesos o menos de 300 millones.

En ese sentido, se regulaba que se le otorgaría autorización para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal sólo a los Almacenes que contaren con un capital mínimo pagado de 300 millones de pesos o más. Es decir, sólo los considerados en los niveles primero y segundo. Pero independientemente de cual fuere su nivel, estarían obligados a no expedir certificados de depósito a favor de un solo cliente por un monto superior al 20% del total de su capacidad legal de certificación, y tratándose de un grupo de personas que representaren intereses comunes, no más de 40% de dicho total.

²⁷⁰ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

Posteriormente, el 30 de agosto de ese año, se publica en el Diario Oficial de la Federación el *“Acuerdo por el que se modifica la Regla Novena de las Básicas para la Operación de las Arrendadoras Financieras Concesionadas”*, en donde con el objeto de que la intermediación financiera que llevaran a cabo estas organizaciones auxiliares del crédito se efectuara de manera más sana y equilibrada, considerando que la práctica del arrendamiento puro sólo estaba permitido a las arrendadoras financieras sobre bienes que originalmente hubieran sido destinados al arrendamiento financiero, decidieron establecer lo siguiente:

1. Se definió el arrendamiento puro como el acuerdo entre dos partes, arrendador y arrendatario, mediante el cual el arrendador otorgaba el uso o goce temporal de un bien por un plazo inicial forzoso al arrendatario, el cual se obligaba a pagar periódicamente por ese uso o goce un precio acordado denominado renta;
2. Eran susceptibles de arrendamiento todos los bienes que pudieren usarse sin consumirse, excepto aquéllos que la Ley prohibiera arrendar y los derechos estrictamente personales;
3. El arrendatario podía seleccionar al proveedor, fabricante o constructor y autorizar los términos, condiciones y especificaciones que contuviera el pedido u orden de compra, identificando y describiendo los bienes que adquiriera el arrendador para tal efecto;
4. Era obligación del arrendatario cubrir todos los gastos de instalación, seguros, mantenimiento, reparaciones, etc., es decir, todos los que fueran necesarios para garantizar el funcionamiento y conservación de los bienes objeto de arrendamiento;

5. El importe de las rentas sería determinado tomando en consideración el valor estimado del mercado de los bienes al final del plazo inicial forzoso, así como la carga financiera que se pactare;
6. Se debía estipular un plazo inicial forzoso para ambas partes, el cual podía ser prorrogado de común acuerdo fijando un nuevo importe a las rentas. Al final del plazo pactado, el arrendatario debía devolver los bienes a la arrendadora en las mismas condiciones en que los recibiera con excepción del deterioro causado por el uso normal de acuerdo con su naturaleza. Y la arrendadora al recibir la devolución de los bienes objeto del arrendamiento, procedería a su venta a un tercero o aún al propio arrendatario exclusivamente al valor comercial de los mismos;
7. Esta operación se debía formalizar con un contrato que será ratificado ante Corredor Público Titulado o cualquier otro Fedatario Público, y
8. Las operaciones de arrendamiento puro no debían exceder del monto del capital pagado y reservas con que contaren las arrendadoras financieras.

2.10 Desempeño de la banca en este período

Ha señalado Francisco Gil Díaz que hubo dos etapas en el desempeño de la banca en manos del Estado en los diez años en que estuvo a su cargo, una cuando no tenía dinero y otra cuando la tuvo. Y cuando no tenía dinero, no eran más que una caja del gobierno, porque los depósitos del público se iban a financiar el déficit, y prácticamente no había crédito privado. El crédito a los particulares estaba implícito únicamente en la operación de Ficorca, que no era otra cosa que una revolvencia de la deuda en dólares que se documentó dentro de ese fideicomiso. Se diseñó un esquema de pagos de valor presente constante que permitió que las empresas contaran con suficiente liquidez para honrar sus créditos mientras recuperaban sus ventas. En promedio los bancos estuvieron

bien manejados dentro de un ambiente limitado que las circunstancias les imponían. Un dato a considerar fue que en ese período, muchos funcionarios bancarios se fueron a trabajar a otras empresas del sector financiero. Esto provocó que, entre otras cosas, los bancos con gente no tan experimentada perdieran la práctica de evaluar riesgos, una de las funciones primordiales de un banco.²⁷¹

Por su parte, ha señalado Gustavo A. Del Ángel Mobarak, investigador del CIDE, que un aspecto a destacar es el distinto desempeño de los bancos entre los períodos 1983-1987 y 1988-1991. En el primero hubo una capacidad de acción muy limitada por parte de la banca, y el segundo período se caracterizó por una liberación con una banca debilitada y con poca capacidad para expandir el crédito, además de una supervisión precaria. En ese sentido, nos señala Gustavo A. Del Ángel, las consecuencias más importantes fueron las siguientes:

1. Desintermediación;
2. Incremento en la concentración;
3. Modificación de los incentivos corporativos al interior de la banca;
4. Efectos encontrados en la regulación y la supervisión;
5. Expansión de las casas de bolsa, y
6. Homologación tecnológica.²⁷²

Por desintermediación entendemos a la caída del número de cuentahabientes; por incremento a la concentración, se debió a la fusión de bancos pequeños

²⁷¹ Barrera Graf, Jorge, *op. cit.*, Nota 201, p.p. 37-38.

²⁷² *Ibidem*, pp. 268 y 269.

considerados débiles, principalmente a nivel regional. De 60 bancos que había en 1982, en 1985 había sólo 19; por modificación de los incentivos corporativos al interior de la banca, se refiere a que se alteraron los incentivos corporativos al interior de las entidades, ya que los empleados perdieron los incentivos que existían a un mejor desempeño y una carrera en el sector, y en lo relativo a los efectos encontrados en la regulación y la supervisión, mencionamos que en este periodo, principalmente en los primeros años, hubo un cumplimiento a la regulación más expedito que en los años de la banca privada, había mayor disciplina regulatoria y había la posibilidad de implementar mejor la regulación, además de que se mejoró la transparencia de la información pública del sistema bancario.²⁷³

Respecto de la expansión de las casas de bolsa, el impulso que lograron en esta época no había tenido precedentes. En 1982 manejaban el 2.4% del ahorro financiero, y en 1986, el 36.2%. Además, el gobierno, como una forma de compensar al sector privado, le dio grandes privilegios a estos intermediarios, como el mercado de CETES y, en general, la obligación de que las operaciones en valores de los bancos se efectuaran por medio de las casas de bolsa. Y por último, respecto a la homologación tecnológica, el investigador ha hecho referencia a que antes de la nacionalización o estatización, la incorporación de tecnología a la operación bancaria era desigual entre los bancos. Algunos buscaban estar a la vanguardia tecnológica, como era el caso de Bancomer, mientras que otros estaban rezagados en ese ámbito. Lo cual ese se trató de evitar, aun cuando después de varios años que se reconoció que en este período definitivamente hubo un rezago tecnológico en la operación de la banca en México.²⁷⁴

²⁷³ *Ibidem*, pp. 270-274.

²⁷⁴ *Ibidem*, pp. 275 y 276.

CAPÍTULO V

PERÍODO DE 1988 A 1990

1. CARLOS SALINAS DE GORTARI

Como Secretario de Hacienda y Crédito Público nombró a Pedro Aspe del 1º de diciembre de 1988 al 30 de noviembre de 1994. Los proyectos de mayor alcance del gobierno de Carlos Salinas fueron la autonomía del Banco de México, el proceso de liquidación y privatización de las empresas públicas, la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLCAN) y la modificación del artículo 27 constitucional en materia agraria. Y sin duda, en materia de regulación bancaria, la emisión de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, que sigue vigente hasta el día de hoy.

Nos recuerda el Lic. Borja que a principios de los años noventa el sistema bancario estaba integrado formalmente con el Banco de México; las instituciones de crédito, tanto de banca múltiple como de desarrollo; el Patronato del Ahorro Nacional cuyas operaciones, particularmente las pasivas, tenían similitud con las de esas instituciones; los fideicomisos públicos creados por el Gobierno Federal para el fomento económico considerando que su objeto era precisamente otorgar crédito, y aquellos constituidos para complementar la actividad del Banco Central en las funciones que la ley le encomendaba, como era el fideicomiso en que se operaba la cámara de compensación (CECOBAN) o del que proporcionaba cobertura contra riesgos cambiarios. (FICORCA). ²⁷⁵

Las organizaciones auxiliares del crédito comprendían a los almacenes generales de depósito, las uniones de crédito, las arrendadoras financieras y las empresas de factoraje financiero, en tanto que las actividades auxiliares del crédito se encontraran referidas a la operación de las casas de cambio. Y para tener el panorama completo mencionaremos que en el mercado de valores

²⁷⁵ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, Nota. 2, p. 57.

operaban de manera directa y principal las bolsas de valores, las instituciones para el depósito de valores, las casas de bolsa, los especialistas bursátiles y las sociedades de inversión, así como aquellas empresas operadoras de estas últimas. Mientras que en el sistema asegurador comprendía a las instituciones de seguros y a las sociedades mutualistas de seguros.²⁷⁶

El 28 de junio de 1989 el presidente Carlos Salinas de Gortari publicaría en el Diario Oficial de la Federación los Decretos siguientes relacionados con la operación de los bancos:

1. El *“Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de la Tesorería de la Federación, para su colocación entre el gran público inversionista, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México”*.
2. El *“Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos Ajustables del Gobierno Federal, que documentarán créditos en moneda nacional, mismos que representarán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos”*.
3. El *“Decreto por el cual quedan exentos del pago del impuesto sobre la renta, los ingresos derivados de la enajenación, redención e intereses, que obtengan las personas físicas propietarias de valores a largo plazo que emitan las instituciones de banca de desarrollo del país”*.
4. La *“Resolución sobre el tipo de cambio aplicable para calcular el equivalente en moneda nacional del principal y los intereses de los pagarés y de los Bonos de la Tesorería de la Federación denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional”*.

²⁷⁶ *Ibidem.* pp. 57 y 58.

1.1 Bonos de la Tesorería de la Federación que documentarán créditos en moneda extranjera

El primero de los Decretos señalados relacionado con la emisión de Bonos de la Tesorería de la Federación establecía que la emisión de nuevos valores gubernamentales denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional por su equivalente al tipo de cambio libre, podía ampliar la gama de instrumentos de captación de recursos del Gobierno Federal, dando a éste mayor flexibilidad para obtener los financiamientos que requería en ese momento, por lo que se autorizaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de la Tesorería de la Federación para su colocación entre el gran público inversionista, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México.

Asimismo, en este Decreto se establecía que las características y circulación de tales Bonos se debían ajustar a lo siguiente:

1. Serían títulos de crédito negociables a la orden del Banco de México y a cargo del Gobierno Federal;
2. El valor nominal de cada título sería de cien dólares de los EE.UU.A. o múltiplos de dicha cantidad;
3. Serían pagaderos en las oficinas del Banco de México en la Ciudad de México, por su equivalente en moneda nacional;
4. Podrían o no devengar intereses, quedando facultada la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público para colocarlos a descuento o bajo par;

5. Los montos, rendimientos, plazos, condiciones de colocación y amortización, así como las demás características específicas de las diversas emisiones, serían determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión del Banco de México.
6. En este caso el Banco de México actuaría como agente exclusivo del Gobierno Federal para la redención y para el pago de intereses de los Bonos, y
7. Se mantendrían en todo tiempo en depósito centralizado en administración en el Banco de México por cuenta de los tenedores.

Por último, en este caso tampoco se dejaba de lado la correspondiente ayudadita para que la colocación entre el público inversionista fuera un éxito, por lo que además se determinaba que los intereses, los ingresos derivados de la enajenación y de la redención, así como las ganancias cambiarias, incluyendo las correspondientes al principal, provenientes de los Bonos de la Tesorería de la Federación, tendrían el mismo régimen de impuesto sobre la renta que, conforme a las disposiciones aplicables, correspondiera a los Pagarés de la Tesorería de la Federación. Es decir, libres de pago de este impuesto.

1.2 Creación de los Bonos Ajustables del Gobierno Federal

En relación con el segundo Decreto que trataba de la autorización a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos Ajustables del Gobierno Federal, se establecía que para ello habían considerado la necesidad de requerir el diseño de nuevos instrumentos que permitiera al Gobierno Federal obtener financiamiento a plazos mayores y en condiciones más adecuadas en función de sus objetivos económicos. Además de que era necesario ofrecer a los pequeños ahorradores y a otros inversionistas instrumentos que proporcionaren cobertura contra el riesgo de erosión del valor real de sus ahorros propiciando el

fortalecimiento de la capacidad de ahorro popular a mediano y largo plazo. Y que la cobertura contra dichos riesgos facilitaría al Gobierno Federal colocar los instrumentos que la ofrezcan a tasas de interés reales menores que las vigentes para otros instrumentos de captación de recursos financieros, haciendo posible reducir el costo de la deuda pública interna, y que dichos instrumentos facilitarían a las instituciones aseguradoras del país ofrecer seguros o pensiones cuyo valor real no se deteriorare con el transcurso del tiempo.

Es por ello que se establecía que dichos Bonos Ajustables del Gobierno Federal, que documentaban créditos en moneda nacional, representarían obligaciones generales, directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos. Y además que sus características y circulación se ajustarían a lo siguiente:

1. Serían títulos de crédito nominativos, negociables y a cargo del Gobierno Federal;
2. Cada título se emitiría con valor nominal de cien mil pesos o múltiplos de esta cantidad. Algo importante era que se determinaba que el valor de estos títulos sería ajustado periódicamente incrementándose o disminuyéndose la suma correspondiente a su valor nominal en la misma proporción en que aumentara o disminuyera el nivel del "Índice Nacional de Precios al Consumidor" publicado por el Banco de México, que rara vez disminuía.
3. Estos títulos serían pagaderos en las oficinas del Banco de México en la Ciudad de México, por su valor ajustado;
4. Podrían o no devengar intereses, quedando facultada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para colocarlos a descuento o bajo par, y

5. Cómo todos los demás títulos similares a estos, se establecía que los montos, rendimientos, plazos, condiciones de colocación y amortización, así como las demás características específicas de las diversas emisiones, serían determinados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente la opinión del Banco de México.

Y en este caso también se establecía que quedaban exentos del pago de impuesto sobre la renta, los ingresos derivados de la enajenación, redención y, en su caso intereses incluyendo aquéllos por ajustes en el valor de los títulos que obtengan las personas físicas, provenientes de los Bonos Ajustables del Gobierno Federal, en los mismos términos del régimen fiscal previsto para los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal en las disposiciones aplicables.

1.3 Excepciones fiscales para fomentar el crédito

En relación con el tercer Decreto mencionado relativo a la exención del pago del impuesto sobre la renta, los ingresos derivados de la enajenación, redención e intereses, que obtuvieran personas físicas propietarias de valores a largo plazo que emitieran instituciones de banca de desarrollo, se establecía que se debían crear las condiciones para que los bancos de desarrollo pudieran encontrar nuevos mecanismos de captación de recursos para destinarlos a programas desarrollo de largo plazo. Y considerando lo anterior, se había determinado establecer un esquema que permitiera que a través de la exención del impuesto sobre la renta sobre las ganancias y rendimientos del capital que produjeran los valores emitidos por la banca de desarrollo, beneficiaría directamente a dicha instituciones al abatirse los costos de captación de sus recursos y, consecuentemente, las tasas activas de los financiamientos que se otorgaren con los mismos.

Es por ello que se estableció que la exención referida únicamente sería aplicable cuando se cumplieran con los siguientes requisitos:

1. Que la institución de banca de desarrollo contare con autorización del Banco de México para llevar a cabo la emisión, debiendo constar tal circunstancia en el acta y títulos respectivos;
2. Que los valores fueran a un plazo no menor de tres años;
3. Que dichos títulos se adquirieran o, en su caso, se enajenaran en instituciones de crédito o casas de bolsa y se mantuvieran durante todo el plazo de tenencia depositados en dichas instituciones o casas de bolsa, en las cuentas que para tales efectos llevaran con ellas las personas físicas propietarias de dichos títulos;
4. Que tales valores no fueran dados en préstamo, y
5. Que no se enajenaren con entrega diferida de los títulos, o en general que no se hubieran celebrado respecto de los mismos, contratos distintos al de reporto con instituciones de crédito o casas de bolsa.

Por su parte, el mismo día la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicaba en el Diario Oficial de la Federación la *“Resolución sobre el tipo de cambio aplicable para calcular el equivalente en moneda nacional del principal y los intereses de los pagarés y de los Bonos de la Tesorería de la Federación denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional”*, considerando la publicación de los Decretos antes señalados, especialmente a la parte relativa a que los Pagarés de la Tesorería de la Federación serían pagados en moneda nacional y que los Bonos de la Tesorería de la Federación denominados en moneda extranjera, pagaderos al tipo de cambio libre, y que el Banco de México había señalado recientemente que el tipo de cambio aplicable para solventar obligaciones a favor de tenedores de títulos cotizados en bolsa de

valores, denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional, sería el que las partes establecieran de común acuerdo.

Es por ello que determinaron resolver que para los Pagarés de la Tesorería de la Federación, las obligaciones de pago en moneda extranjera consignadas en estos títulos continuarían solventándose entregando el equivalente en moneda nacional al tipo de cambio controlado de equilibrio que el Banco de México publicara en el Diario Oficial de la Federación el día hábil bancario inmediato anterior a aquél en que se hiciera el pago. Y respecto de los Bonos de la Tesorería de la Federación, se estableció que el tipo de cambio aplicable para calcular el equivalente en moneda nacional del principal y los intereses de dichos Bonos sería el promedio aritmético de las cotizaciones del tipo de cambio libre de venta de dólares de los EE.UU.A., que la Bolsa Mexicana de Valores calculare de acuerdo con un procedimiento establecido para tal efecto.

Posteriormente, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicaría el 31 de julio de 1989 las *“Reglas básicas para la operación de las arrendadoras financieras”* en el Diario Oficial de la Federación, que derogaban las reglas básicas para la operación de las arrendadoras financieras publicadas en el referido Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1984, así como los Acuerdos posteriores relacionados con dichas regulación. En estas Reglas Básicas se destacaba el que las arrendadoras financieras podrían practicar el arrendamiento puro como operación complementaria, así como a emitir obligaciones quirografarias o con garantía específica para ser colocadas entre el gran público inversionista.

Y ya para terminar el año, en el mes de diciembre de 1989 el presidente publicaría en el Diario Oficial de la Federación dos importantes Decretos relacionados con la regulación de las operaciones bancarias, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para no quedarse atrás, las *“Reglas generales para operaciones de fianzas y reafianzamientos en moneda extranjera celebradas por*

instituciones de finanzas concesionadas del país”, con el propósito de tener más presencia en los mercados internacionales.²⁷⁷

Al respecto, señalaban que tal modificación era emitida considerando la importancia de la fianza para apoyar a exportadores e importadores nacionales, así como a extranjeros que participaran en las actividades económicas del país. Se pensaban facultar a las instituciones del sector para que llevaran a cabo este servicio en monedas extranjeras, así como para que contaran con las reservas adecuadas en divisas, que les permitiera estar en condiciones de hacer frente a los compromisos derivados de las obligaciones que adquirieran en apoyo de los usuarios, que realizaran transacciones con el exterior. Se pensaba que la fianza otorgaría seguridad y solvencia a fiados y beneficiarios en las diversas operaciones que llegaran a realizar.

Es por ello que con la finalidad de que las instituciones de fianzas estuvieran en condiciones de realizar operaciones en moneda extranjera, se consideró necesario dotarlas de un instrumento que hiciera posible el otorgamiento de fianzas y reafianzamientos en la moneda de referencia, para lo cual se elaboraron estas Reglas para establecer, entre otras cosas, que las instituciones de fianzas podrían expedir fianzas por las cuales se obligaran a pagar como fiadoras en moneda extranjera, relacionadas con el cumplimiento de obligaciones exigibles fuera del país, o que por la naturaleza de dichas obligaciones se justificara que su pago se conviniera en moneda extranjera.

El primer Decreto que emitió el presidente Salinas de Gortari, del cual se hizo referencia anteriormente, fue el *“Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito”*.²⁷⁸ En estas modificaciones se destacaba la regulación sobre reportos

²⁷⁷ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

²⁷⁸ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

sobre valores, que establecía que para celebrarlos, las instituciones de crédito deberían ajustarse a lo siguiente:

1. Se debían formalizar de la manera que determinara el Banco de México a través de reglas de carácter general, no siendo necesario que dichos reportos constaren por escrito;
2. Si el plazo del reporto vencía en un día que no fuere hábil, se entendería prorrogado al primer día hábil siguiente;
3. El plazo del reporto no podía exceder de ciento ochenta días, pero la operación podía prorrogarse en la forma que determinara el Banco de México, y
4. Salvo pacto en contrario, si el día en que el reporto deba liquidarse el reportado no liquida la operación ni ésta es prorrogada, se tendrá por abandonada y el reportado podrá exigir desde luego al reportado el pago de las diferencias que resulten a su cargo.

Además de lo anterior, nos recuerda Carlos Dávalos Mejía que las reformas que constituían una innovación a dicha regulación era la relativa a la creación de los CAPS de serie “C”, la prohibición a las Sociedades Nacionales de Crédito de otorgar créditos con garantía en depósitos u otras operaciones pasivas, las nuevas facultades del Consejo Directivo o la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las inversiones de las Sociedades Nacionales de Crédito en el exterior.²⁷⁹

²⁷⁹ Dávalos Mejía, Carlos, *Objetivos de la reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, Revista de Derecho Privado, Número 1, Sección de Legislación, México, 1990, pp. 137 - 139

El segundo Decreto referido era nada más y nada menos el “Decreto por el que se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario”, promulgada el 18 de diciembre de 1989.²⁸⁰ La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue la autoridad encargada de señalar la forma y términos en que se llevó a cabo la liquidación del recientísimo Banco Nacional Pesquero y Portuario, S.N.C.

1.4 Una nueva etapa

Y llegó el año 1990 en donde se daría la emisión de una nueva regulación que representaría el inicio de una nueva etapa en la regulación de la banca y crédito mexicana, terminando el período de “la banca burocrática”, como algunos autores le llaman, según ha señalado Elvia Arcelia Quintana Adriano.²⁸¹ Y esto empezó el 3 de enero de 1990 cuando el presidente Salinas de Gortari publicaba en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito”.

Entre las principales modificaciones a dicho ordenamiento legal se encontraba el considerar a las empresas de factoraje financiero como organización auxiliar del crédito, es decir, como tales no estaban autorizadas a operar sobre sus propias acciones o recibir depósitos bancarios de dinero, estableciendo que sería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la entidad encargada de darles autorización para su constitución y operación. Para tal efecto, se establecía que las empresas de factoraje podrían realizar las operaciones siguientes:

1. Celebrar contratos de factoraje financiero. Se entendía que dicho factoraje era aquella actividad en la que una empresa de factoraje financiero adquiría de sus clientes, personas morales o físicas que realizaran actividades

²⁸⁰ http://www.leginfor.com/acceso_ip.aspx?user=60896. Consultada el 20 de noviembre de 2012.

²⁸¹ Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003, p. 31.

empresariales, derechos de crédito que éstos tuvieran a su favor relacionados con la proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de ciertas operaciones pasivas;

2. Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito y de seguros del país o de entidades financieras del exterior, o bien, mediante la suscripción de títulos de crédito en serie o en masa, para su colocación pública, de acuerdo con las disposiciones que al efecto expidiera el Banco de México;
3. Descontar, dar en prenda o negociar en cualquier forma los derechos de crédito provenientes de los contratos de factoraje;
4. Constituir depósitos, a la vista y a plazo, en instituciones de crédito del país o en entidades financieras del exterior, así como adquirir valores aprobados para el efecto por la Comisión Nacional de Valores, o
5. Prestar servicios de administración y cobranza de derechos de crédito.

Además de lo anterior, fue muy importante en la modificación de esta Ley, la inclusión de un nuevo régimen relativo a la protección de los intereses del público, especialmente aquellos sobre las reclamaciones contra una organización auxiliar del crédito con motivo de las operaciones y servicios que prestaren al público, o a sus socios para el caso de las uniones de crédito. Se estableció en ese sentido que los reclamantes podrían presentar dichas reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria o hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes de la Federación o del orden común. Recordemos que la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros fue creada en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo Ponce De León.

Con este nuevo régimen las organizaciones auxiliares del crédito estarían obligadas a someterse a un proceso de conciliación en caso de que las reclamaciones fueran presentadas Comisión Nacional Bancaria. El problema era que se establecieron sanciones muy bajas para el caso del incumplimiento o

desacato por parte de las organizaciones auxiliares del crédito a los acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria, ya que si eso pasaba éstas serían castigadas con multa administrativa que impusiera la propia Comisión, e hiciera efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por cantidad equivalente de sesenta a cien veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. Es decir, en la gran mayoría de las veces para una organización auxiliar del crédito le salía más barato incumplir o estar en desacato que conciliar con sus clientes quejosos.

Posteriormente, el presidente Carlos Salinas de Gortari enviaría al H. Congreso de la Unión una iniciativa de Decreto para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política, a fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito. La propuesta que presentaba se sustentaba en tres razones fundamentales: primero, la necesidad de que el Estado concentrara su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos como el dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; segundo, que se habían modificado las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas, e incluso, del sistema financiero mismo, y tercero, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio de todos. Consideraban inconveniente mantener la exclusividad estatal en la prestación del servicio de banca y crédito. Es decir, se iniciaba el camino de la privatización bancaria.

El licenciado Francisco Borja Martínez sobre este punto ha señalado que el restablecimiento de un sistema bancario mixto no significó una regresión al esquema que existía con anterioridad a la nacionalización de la banca en 1982. Y por el contrario, el marco jurídico implantado recogía la experiencia nacional y extranjera, conteniendo una serie de nuevas disposiciones, que tenían por objeto permitir una participación más plural en el capital de la banca, garantizar la calidad

de la administración de las instituciones de crédito, asegurar la salud financiera del sistema bancario y proteger los intereses del público.²⁸²

Dicha propuesta fue aceptada y aprobada, por lo que el 27 de junio de 1990 se publicaba en el referido Diario Oficial de la Federación el *“Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”*, poniendo fin a el objetivo de López Portillo de que el servicio público de banca y crédito no fuera objeto de concesión a particulares.

1.5 Privatización Bancaria

Ha señalado Pedro Aspe Armella, quien fuera el Secretario de Hacienda del presidente Carlos Salinas, que en aquella época la intervención del Estado en la economía mexicana había llegado al extremo de su ineficiencia, y esto fue abiertamente reconocido desde 1986 con la quiebra de fundidora de Monterrey. Es por ello que esta quiebra se trató de un buen ejemplo de los rescates llevados a cabo por el Gobierno Federal para la conservación de actividades que en ese momento se consideraban estratégicas, o bien, para mantener fuentes de empleo. A su juicio, esto fue el inicio del proceso de desincorporación y privatización de empresas públicas que eran muy importantes para el país, y que habían recibido todo tipo de apoyos para su conservación y que finalmente, al declararlas en quiebra, el Estado estaba obligado a revisar su futuro en la intervención de la economía.²⁸³

Además, que al momento de plantear la privatización bancaria, la posesión de las acciones por parte del gobierno no eran del 100%. Ya que en diciembre de 1982 se revirtió parcialmente la nacionalización bancaria al permitirse a los bancos

²⁸² Borja Martínez, Francisco, *op. cit.*, Nota 2, p. 111.

²⁸³ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.* Nota. 188, pp. 35 y 36.

emitir las Acciones Series B, que amparaba hasta el 34% del capital de la banca nacionalizada y que podían ser suscritas por particulares, conocidos como Certificados de Aportación Patrimonial de la serie B. Y que sólo en algunos casos el Estado conservaría el 100% de las acciones: Banpaís, Bancrecer y Crédito Hipotecario. En el resto de las instituciones los Certificados Hipotecarios B, que luego se denominarían Acciones B, circulaban entre particulares. En el siguiente cuadro Pedro Aspe nos muestra el estado que guardaba la posesión accionaria por parte del Gobierno Federal de los 18 bancos que quedaban.²⁸⁴

1.6 Estructura accionaria

Banco	% Certificados propiedad Gobierno	% Certificados en venta	Acciones Serie A	Acciones Serie B	Acciones en el mercado
Mercantil de México	77.10	77.19	51.00	26.19	22.81
Banpaís	100.00	100.00	51.00	49.00	0.00
Cremi	66.70	66.70	51.00	15.70	33.30
Confía	78.68	78.68	51.00	27.68	21.32
Banco de Oriente	66.00	66.00	51.00	15.00	34.00
Bancrecer	100.00	100.00	51.00	49.00	0.00
Banamex	70.71	70.71	51.00	19.71	29.29

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 44 y 45.

Banco	% Certificados propiedad Gobierno	% Certificados en venta	Acciones Serie A	Acciones Serie B	Acciones en el mercado
Banco de Comercio	78.53	56.00	51.00	5.00	44.00
Crédito Hipotecario	100.00	100.00	51.00	49.00	0.00
Serfín	66.98	51.00	51.00	0.00	49.00
Multibanco Comermex	66.54	66.54	51.00	15.54	33.46
Banco Mexicano Somex	81.62	81.62	51.00	30.62	18.38
Atlántico	68.84	68.84	51.00	17.84	31.16
Promex	66.00	66.00	51.00	15.00	34.00
Banoro	66.03	66.03	51.00	15.03	33.97
Mercantil del Norte	66.00	66.00	51.00	15.00	34.00
Internacional	72.04	51.00	51.00	0.00	49.00
Bancen	66.31	66.31	51.00	15.31	33.69

Lo siguiente fue como resolver todas las preguntas que surgían al desarrollar el tema: ¿Cómo privatizar la banca? ¿Debía participar en el proceso sólo

mexicanos o se podía invitar a extranjeros? ¿Cómo se debían valorar los bancos? ¿Se podrían vender a cualquier persona o grupo de personas?

Para ello el Gobierno Federal dictó una serie de 8 lineamientos que regirían los mecanismos para llevar a cabo la privatización de los 18 bancos que existían entonces. Los 8 lineamientos eran los siguientes:

1. Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
2. Garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración.
3. Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
4. Asegurar que la banca mexicana fuera controlada por mexicanos.
5. Buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones.
6. Buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con la valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para los bancos.
7. Lograr la conformación de un sistema financiero balanceado.
8. Proporcionar sanas prácticas financieras bancarias.²⁸⁵

²⁸⁵ *Ibidem*, p. XIV.

El proceso de venta sería en dos etapas: una de preselección de los candidatos para asegurar su solvencia profesional y moral para manejar el banco, y una posterior subasta entre los preseleccionados donde el ganador sería quien ofreciera más dinero por el banco. De esta manera se cumplía con el mandato constitucional de que la venta de activos del Estado debe hacerse al mejor postor mediante subasta. Lo cierto fue que el gobierno recibió más dinero de lo que esperaba.

El sustento legal para la desincorporación de las empresas públicas estaba estipulado en los artículos constitucionales 25, 28 y 134. Este último, en el párrafo segundo, señalaba los requisitos para efectuar la privatización de una empresa paraestatal:

*“[la privatización] se llevará a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad y funcionamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.”*²⁸⁶

Una vez definidos los lineamientos a seguir para la privatización bancaria, el siguiente paso fue la organización del proceso. Por ello se acordó crear mediante un Acuerdo presidencial el Comité de Desincorporación Bancaria que tendría bajo su responsabilidad todo el proceso. Este Comité era encabezado por el subsecretario de Hacienda Guillermo Ortiz y compuesto por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y por dos representantes del sector privado. Las decisiones del Comité se volvían recomendaciones a la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, que era la que tomaba la decisión final.²⁸⁷

²⁸⁶ *Ibidem*, pp. 21 y 22.

²⁸⁷ *Ibidem*, pp. XIII y 49. Consultado además en la Revista de Administración Pública, *La modernización bancaria y financiera*, Número 81, México, 1991.

El presidente Salinas ha establecido que todos los bancos fueron vendidos mediante subasta pública, y que ninguno se asignó discrecionalmente. Además, que ningún participante en la subasta se inconformó con el procedimiento ni con el resultado, y que los precios de adquisición rebasaron lo esperado. En 13 meses se vendieron 18 instituciones financieras.²⁸⁸

1.7 Reuniones con Nicolás Brady y Margaret Thatcher

El presidente Carlos Salinas ha señalado que cuando estaban llevando el proceso de privatización recibieron todo tipo de presiones, incluyendo las de Nicolas Brady, quien era Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, y de los bancos comerciales más grandes de ese país, quienes pretendían que inversionistas norteamericanos se les vendieran los principales bancos de México y controlar el sistema de pagos del país. Siguiendo las instrucciones del presidente Salinas, la conversación que sostuvo Pedro Aspe con Brady ante tal solicitud, fue la siguiente: “Eso es imposible si no hay simetría, reciprocidad”, señaló Pedro. “¿Simetría, reciprocidad?”, inquirió el Secretario del Tesoro. Aspe le aclaró que, para que en México ocurriera esa apertura, primero los norteamericanos tendrían que estar dispuestos a que sus principales bancos pudieran ser adquiridos por extranjeros. “Imposible”, cortó terminante el Secretario del Tesoro. Por lo que, señala el presidente Salinas, ahí terminó su presión y se frenó la pretensión norteamericana de controlar los principales bancos mexicanos.²⁸⁹

Para reforzar su posición, Aspe había utilizado un argumento de la Primer ministra del Reino Unido, Margaret Thatcher, quien por cierto era la arquitecta del proceso de privatización de aquel país, que le había señalado unos meses antes

²⁸⁸ *Ibidem*, p. 22.

²⁸⁹ *Ibidem*, pp. 18 y 19.

durante una conversación en Londres. El presidente Salinas ha indicado que lo que le dijo la Primer Ministra fue sorprendente:

“Los bancos son el corazón que bombea a las arterias de la economía. Por eso no se venden a extranjeros. ¿Cómo hacer depender a los productores nacionales de un tercero en el exterior? Si los bancos son comprados por extranjeros, por ejemplo, y su país entra en problemas, van a provocar una contracción en México ¡por un problema en Nueva York o Madrid! En Canadá, durante la apertura económica, los grandes bancos no se vendieron a extranjeros. Un banco extranjero puede entrar a competir, pero no a comprar los bancos principales. No hay país industrializado que acepte una dependencia así.”²⁹⁰

La siguiente recomendación de Margaret Thatcher fue no empezar la privatización con los casos más complicados, y que lo más conveniente era empezar con empresas pequeñas de menor importancia, para que si se comete un error, sea más fácil corregirlo. Además respecto del tema de la presencia de extranjeros, añadió lo siguiente:

“... todos los bancos regionales y los bancos nacionales que tengan un tamaño intermedio, están en condiciones de aceptar hasta el 100% de inversión extranjera. Pero siempre existirán dos o tres bancos estratégicos, como en Inglaterra, donde radica el sistema de pagos del país, que deben permanecer en manos de nacionales y la presencia de extranjeros debe ser nula o minoritaria y sumamente calificada, pequeña y de preferencia atomizada. . .”

Hizo una comparación con el cuerpo humano, y le señaló a Pedro Aspe en aquella reunión en Londres que:

²⁹⁰ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

“... así como las arterias son las que llevan el flujo de sangre a todo el cuerpo, así los bancos lo son en la economía. Por tanto, en el caso de un banco con una participación del mercado del 30 por ciento que esté en manos de extranjeros y la matriz fuera del país, si el país está en proceso de recuperación y la matriz tiene requerimientos de capital, lo retira de tu país afectando el crédito que se puede otorgar y el proceso de recuperación.”²⁹¹

Con el dinero de la privatización se pagó deuda externa. Es decir, los ingresos de las privatizaciones no se utilizaron para pagar gasto corriente, sino que se emplearon para cancelar deuda pública. Esto generó un ahorro permanente por el pago de menos intereses. El presidente Carlos Salinas de Gortari lo explica de esta manera:

“En 1970 el saldo de la deuda externa era de 4,262 millones de dólares. Para 1982 el saldo explotó a 58,874 millones de dólares, 45% del PIB. Entre 1982 y 1988 cada año había que remitir al exterior 7% del PIB sólo por pagos de intereses de la deuda externa. Por su parte, la deuda interna ascendía en 1988 a 19% del PIB y requería cada año 10% del mismo para pagos de intereses.

Los intereses de la deuda interna y la externa exigían recursos por 17.7% del PIB en 1988. Ese pago de intereses representaba la mitad de todo el presupuesto federal. Mediante la negociación del Plan Brady durante 1989 se logró por primera vez la reducción de la deuda externa de México por el equivalente a 20 mil millones de dólares. Este resultado alentó la caída de las tasas de interés, repatriación de capitales, y permitió la primera emisión de bonos latinoamericanos. El saldo de la deuda interna se redujo de 19% del PIB en 1988 a sólo 6% en 1994. Y el pago de intereses dentro del presupuesto se desplomó del 44% a sólo 10%.”²⁹²

²⁹¹ *Ibidem*, pp. 46 y 47.

²⁹² *Ibidem*, pp. 15 y 23

Finalmente ha señalado Pedro Aspe que un proceso de esta complejidad no podía ser perfecto, y que afirmarlo sería estar fuera de la realidad. Menciona que sin duda hubo dos o tres instituciones bancarias en donde falló el proceso de selección o de preselección de candidatos para adquirir los bancos. En ese sentido, afirma que incluso él estuvo involucrado en presentar denuncias penales por autopréstamos de algunos nuevos banqueros y otras conductas delictivas.²⁹³ Por su parte, Enrique Cárdenas Sánchez ha establecido que la reprivatización bancaria fue muy aplaudida y bien recibida por la opinión pública, y que ni siquiera la izquierda fue capaz de articular alguna objeción que tuviera algún impacto.²⁹⁴

Pero también fueron muchas las voces que han criticado como se llevó a cabo este proceso, el semanario norteamericano Business Week pudo el dedo en la llaga en un célebre reportaje que tituló “*Los amigos de Salinas*”. Señala el analista económico Enrique Quintana que una decisión estratégicamente correcta, como era regresar la operación de la banca a manos privadas, se convirtió en el punto de partida de una nueva crisis, al operarse incorrectamente. Dice Enrique Quintana que los protagonistas de este proceso *han negado sistemáticamente que eso haya sucedido, pero que en privado, diversos banqueros o aspirantes a banqueros lo han admitido.*²⁹⁵

Lo cierto es que después de todo lo ocurrido, quedo la sensación de que durante el tiempo en que la banca perteneció al gobierno, se perdió una gran parte del oficio del banquero. Ha señalado el Ing. Guillermo Güemez García, quien ha trabajado casi 40 años en el sistema financiero, incluyendo 16 años como Subgobernador del Banco de México, que una parte substancial de las operaciones que se realizaban en aquel momento no tenían como propósito – fuera del desarrollo del país - el aumentar el valor del patrimonio de la Institución.

²⁹³ *Ibidem*, p. 61.

²⁹⁴ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.*, Nota 94, p. XII.

²⁹⁵ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *Privatización Bancaria, Crisis y Rescate del Sistema Financiero. La Historia contada por sus protagonistas*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, Tomo IV, p. 372.

Se perdió el conocimiento de la valuación de riesgos y de la forma de operar los créditos. Prestar es fácil y cobrar no lo es tanto, dice el Ing. Güemez.²⁹⁶

1.8 Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990

1.8.1 Objeto de la Ley

Esta Ley tuvo por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano. A través de una reforma en el año 2008 se modificó esta regulación para establecer que este ordenamiento es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Esta nueva Ley no consideraba al servicio de banca y crédito como servicio público, sino como de interés público. En este punto el licenciado Borja nos recuerda que los servicios públicos se distinguen de los servicios de interés general en que si bien ambos satisfacen necesidades permanentes de interés colectivo, la prestación de los primeros es inherente a las funciones del Estado, en tanto que la de los segundos constituye un derecho de los particulares sujeto, en su ejercicio, al cumplimiento de los requisitos que establezca la ley. Lo anterior, no significa que los particulares tengan prohibido prestar servicios públicos. Lo que implica es que para hacerlo, requieren obtener del Estado la correspondiente concesión, misma que les confiere un derecho, que antes no tenían, para ejercer funciones propias de la administración pública. Caso distinto es el de los servicios de interés general, ya que en estos los particulares tienen un derecho preexistente para dedicarse a prestar el servicio. Sin embargo, dicho derecho se encuentra restringido sujeto al otorgamiento de una autorización en virtud de que su ejercicio

²⁹⁶ Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *op. cit.* Nota. 188, p. 300.

puede afectar inconvenientemente intereses colectivos que el Estado debe salvaguardar.²⁹⁷

1.8.2 Servicio de banca y crédito

Se estableció en esta regulación que el servicio de banca y crédito sólo podría prestarse por instituciones de crédito, es decir, por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Además de que definía lo que debía y lo que no se debía considerarse por operaciones de banca y crédito. En el año 2005 se modificó la Ley para establecer nuevos supuestos relacionados con lo que no debe considerarse por operaciones de banca y crédito, estos son la captación de recursos del público mediante la emisión de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, colocados mediante oferta pública incluso cuando dichos recursos se utilicen para el otorgamiento de financiamientos de cualquier naturaleza.

Además de lo anterior, para establecer que se entenderá que existe captación de recursos del público cuando: a) se solicite, ofrezca o promueva la obtención de fondos o recursos de persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación, o b) se obtengan o soliciten fondos o recursos de forma habitual o profesional.

Además se estableció que el servicio de banca y crédito se continuara prestando únicamente por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo, primero por la idoneidad que esta división sistemática había demostrado en los últimos años; y, segundo, debido a que estas instituciones ya eran ampliamente conocidas por quienes recibían los beneficios de dicho servicio.

²⁹⁷ Borja Martínez, Francisco, *op. cit.* Nota. 2, p. 112.

1.8.3 Oficinas de representación de entidades financieras del exterior

En 1990 además se establecía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podía autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Esto se modificó a través de una reforma en el año 2008 cuando se estableció que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno, sería la autoridad encargada de llevar a cabo esta autorización. Además en la misma reforma se establecía que aun cuando estas oficinas tenían prohibido realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del Gobierno Federal, incluyendo el proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones, a partir de ese año ya se les permitía proporcionar, a petición de sus clientes, información sobre las operaciones que las entidades financieras del exterior que representan celebren en su país de origen, en el entendido de que tales oficinas no podrán difundir publicidad o propaganda al público en general respecto de operaciones pasivas.

1.8.4 Organismos autorregulatorios bancarios

En la misma reforma del 2008 se incluía en esta regulación las disposiciones aplicables a los organismos regulatorios bancarios, que son aquellos que tienen por objeto implementar estándares de conducta y operación entre sus agremiados, a fin de contribuir al sano desarrollo de las instituciones de crédito. De acuerdo con este ordenamiento, estos organismos tienen que tener el carácter de asociaciones o sociedades gremiales de instituciones de crédito que, a solicitud de aquellas, sean reconocidas con tal carácter por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno.

Estos organismos autorregulatorios bancarios están facultados para emitir normas relativas a los requisitos de ingreso, exclusión y separación de sus

agremiados; las políticas y lineamientos que deban seguir sus agremiados en la contratación con la clientela a la cual presten sus servicios; las políticas y lineamientos de conducta tendientes a que sus agremiados y otras personas vinculadas a éstos con motivo de un empleo, cargo o comisión en ellos, conozcan y se apeguen a la normativa aplicable, así como a los sanos usos y prácticas bancarias; los requisitos de calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio aplicables al personal de sus agremiados o a procuración de la eficiencia y transparencia en las actividades bancarias.

1.8.5 Autorización para operar

En 1990 la otorgaba Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose de instituciones de banca múltiple, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, pero a partir de la mencionada reforma del 2008, ahora le corresponde hacerlo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México. Además ahora se establece que dicha autorización quedará sujeta a condición de que se obtenga la autorización para iniciar las operaciones respectivas. Además se establecía que las sociedades que pretendieran dedicarse a la prestación del servicio de banca múltiple debían contar con autorización otorgada por el Gobierno Federal, y constituirse como sociedades anónimas. Señalaban en la exposición de motivos de esta Ley que se retomaba esta forma de agrupamiento societario por ser la figura más adecuada para la actividad de la banca múltiple, dado el vasto marco jurídico y doctrinal existente en relación con dichas sociedades.

En la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se señalaba que las sociedades solicitantes de la autorización antes referida, entre otros requisitos, deberían contar con un capital inicial lo suficientemente importante para así respaldar, adecuadamente, su buen funcionamiento, además

de asumir la obligación de no repartir dividendos durante los tres primeros años de operación, con objeto de consolidar su posición dentro del sistema.

1.8.6 Revocación de la autorización

En 1990 se preveía la figura de la revocación de la autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se dieran ciertos supuestos como los siguientes:

1. Si inicia operaciones sin presentar la escritura constitutiva para su aprobación, o si no inicia sus operaciones dentro del plazo de seis meses a partir de la aprobación de la escritura, o si al darse esta última no estuviere pagado el capital mínimo;
2. Si la institución no realiza la aportación establecida;
3. Si la institución arroja pérdidas que afecten su capital mínimo.
4. Si la institución proporciona información falsa, imprecisa o incompleta, dolosamente a las autoridades financieras, o
5. Si la institución transgrede en forma grave o reiterada las disposiciones legales o administrativas que le son aplicables.

Lo anterior, se debía a que buscaban tener todo un catálogo de causales de revocación de la autorización que, al mismo tiempo de dotar al Estado de los medios efectivos para evitar prácticas indeseables en la prestación del servicio, se otorgara a quien tuviera dicha autorización la seguridad jurídica que una tarea como ésta exigía.

Ahora estos supuestos han cambiado y el régimen aplicable se ha vuelto mucho más restrictivo, además de que la autoridad encargada de llevar a cabo esta revocación es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con aprobación de su Junta de Gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, así como la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, los supuestos señalados han cambiado conforme a los casos siguientes:

1. Si no inicia sus operaciones dentro del plazo de treinta días a partir de la fecha en que se notifique la autorización;
2. Si la institución de banca múltiple de que se trate se disuelve, entra en estado de liquidación o concurso mercantil en los términos de las disposiciones aplicables;
3. Si la institución de banca múltiple de que se trate no cumple con los requerimientos de capitalización establecidos, o
4. Si la institución de banca múltiple de que se trate no paga créditos o préstamos que le haya otorgado otra institución de crédito, una entidad financiera del exterior o el Banco de México, por un monto en moneda nacional superior al equivalente a veinte millones de unidades de inversión o no liquida el principal o intereses de valores que haya emitido y que se encuentren depositados en una institución para el depósito de valores.

No obstante lo anterior, desde el año 2006 se estableció la creación de un Comité de Estabilidad Financiera con el objeto de abocarse a identificar y analizar los riesgos que por sus características puedan provocar interrupciones significativas en el funcionamiento del sistema financiero, al grado que el crecimiento económico y el bienestar de la población se vean amenazado. Lo

anterior, con el objeto de que se tomen medidas para evitar que se actualizaren dichos supuestos.

1.8.7 Filiales de Instituciones Financieras del Exterior

En el año de 1993 se adicionó a esta regulación un Capítulo para regular a las Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, entendiéndose por filiales a la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar como institución de banca múltiple o, hasta julio de 2013 como sociedad financiera de objeto limitado, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior, es decir una entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de Filiales, o una Sociedad Controladora Filial, es decir, una sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y en cuyo capital participe una Institución Financiera del Exterior.

Al respecto, ha señalado Erick Carvallo Yáñez que es conveniente se preste especial atención sobre este tema a la terminología utilizada en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores.²⁹⁸

1.8.8 Instituciones con vínculos de negocios o patrimoniales

En el año 2008 se adicionó a esta regulación un Capítulo para regular a las instituciones de banca múltiple que mantengan vínculos de negocio o patrimoniales con personas morales que realicen actividades empresariales, principalmente con el objeto de regular que dichas instituciones adopten medidas de control interno y cuenten con sistemas informáticos y de contabilidad que

²⁹⁸ Carvallo Yáñez, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*, Porrúa, México, 1995, p. 28.

aseguren su independencia operativa con respecto a cualquiera de los demás integrantes del consorcio o grupo empresarial al que pertenezcan, o bien, de sus asociados.

1.8.9 Operaciones Bancarias

En la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 se señalaba que tratándose de las operaciones bancarias, se proponía que su regulación se mantuviera en lo general en los términos que hasta ahora presentaban la gran mayoría de ellas, pues se consideraba que dicha regulación era idónea para alcanzar los fines del servicio de banca y crédito. Era por ello que se establecía que las instituciones de banca múltiple continuarían diversificando sus riesgos, tanto en sus operaciones pasivas como en las activas.

En dicha Ley de Instituciones de Crédito se listaban las siguientes operaciones que las instituciones de crédito podían realizar:

1. Recibir depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo o con previo aviso;
2. Aceptar préstamos y créditos;
3. Emitir bonos bancarios;
4. Emitir obligaciones subordinadas;
5. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
6. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

7. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
8. Asumir obligaciones por cuenta de terceros con base en créditos concedidos a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;
9. Operar con valores;
10. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas;
11. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
12. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
13. Prestar servicio de cajas de seguridad;
14. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
15. Practicar las operaciones de fideicomiso y llevar a cabo mandatos y comisiones. Cabe señalar que a partir del año 2008 se autorizó que los bancos el celebrar operaciones consigo mismas en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos o comisiones, cuando el Banco de México lo autorice mediante disposiciones de carácter general;

16. Recibir depósitos en administración o custodia o en, o en garantía por cuenta de terceros de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
17. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
18. Hacer servicio de caja y tesorería relativa a títulos de crédito por cuenta de las emisoras;
19. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;
20. Desempeñar el cargo de albacea;
21. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;
22. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito;
23. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda, y
24. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

A partir de esa fecha se han adicionado muy pocos supuestos a esta lista conforme a lo siguiente:

1. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos;
2. Realizar operaciones derivadas, sujetándose a las disposiciones técnicas y operativas que expida el Banco de México;
3. Efectuar operaciones de factoraje financiero;
4. Emitir y poner en circulación cualquier medio de pago que determine el Banco de México, y
5. Intervenir en la contratación de seguros.

Además, en el 2008 a las instituciones de crédito se les permitió:

1. Dar en garantía sus propiedades en los casos que autorice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, siempre y cuando ello coadyuve a la estabilidad de las instituciones de crédito o del sistema bancario;
2. Dar en garantía, incluyendo prenda, prenda bursátil o fideicomiso de garantía, efectivo, derechos de crédito a su favor o los títulos o valores de su cartera, en operaciones que se realicen con el Banco de México, con las instituciones de banca de desarrollo, con el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario o los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico;
3. Pagar anticipadamente, en todo o en parte, obligaciones a su cargo derivadas de depósitos bancarios de dinero, préstamos o créditos, cuando lo autorice el Banco de México, y

4. Pagar anticipadamente operaciones de reporto celebradas con el Banco de México, instituciones de crédito, casas de bolsa, así como con las demás personas que autorice el Banco de México.

Ha señalado Carlos Gustavo Gerscovich que en diversos estudios internacionales que el papel de los bancos ha cambiado drásticamente en la sociedad moderna, ya que la importancia económica de los bancos se ha desplazado del ahorro al crédito y a los servicios. Y que es la capacidad del banco de invertir su dinero y no su capacidad de recaudarlo lo que los hace tan importantes para la economía nacional.²⁹⁹

1.8.10 Disposiciones emitidas por el Banco de México

Con la publicación de esta Ley en 1990 se establecía que las medidas que dictara el Banco de México para regular las tasas de interés, comisiones, premios descuentos u otros conceptos análogos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas pasivas y de servicios, así como las operaciones con oro plata y divisas que realizaren las instituciones de crédito y la inversión obligatoria de su pasivo exigible, se apegarían a las directrices de política monetaria y crediticia que determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esto cambio en el año 1993 con la emisión de la Ley del Banco de México que le otorgaba autonomía al Instituto Central, además de facultarlo para suspender las operaciones que realizaran las instituciones de crédito que incumplieran sus disposiciones.

Esto fomentó diversas reformas que se publicarían más adelante que generarían una mayor injerencia y participación del Banco de México en el diseño e implementación de la regulación bancaria, como la reforma a la Ley de Instituciones de Crédito en el año 2007 que determinaría que el Instituto Central

²⁹⁹ Gerscovich, Carlos Gustavo, *Derecho Bancario y Financiero Moderno*, Editorial Ad-Hoc, Argentina, 1999, p. 282.

determinaría los montos de los créditos, préstamos y financiamientos en el caso de la prohibición a los bancos de exigir que el pago de los intereses no fuera exigido por adelantado, sino únicamente por periodos vencidos.

1.8.11 Productos básicos bancarios

En el año 2007 se cumplía uno de los propósitos que buscaban la bancarización de todos los mexicanos interesados buscado desde varias reformas anteriores a esta regulación. Ya que por primera vez se obligaba a los bancos a ofrecer a sus clientes un producto básico que estuviera libre de comisiones. Con esta reforma las instituciones de crédito que recibieran depósitos bancarios de dinero a la vista de personas físicas, estarían obligadas a ofrecer un producto básico bancario de nómina de depósito o ahorro, considerando que aquellas cuentas cuyo abono mensual no excediera el importe equivalente a ciento sesenta y cinco salarios mínimos diarios vigente en el Distrito Federal, estarían exentas de cualquier comisión por apertura, retiros y consultas o por cualquier otro concepto en la institución que otorgue la cuenta. Además, estarían obligadas a ofrecer un producto con las mismas características para el público en general. En el año 2010 se reformaba esta regulación para adicionar a este esquema un producto básico de tarjeta de crédito cuya finalidad sea únicamente la adquisición de bienes o servicios.

1.8.12 Operaciones con valores y reportos

Se estableció en 1990 sin muchos cambios en los años posteriores, que las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito actuando por cuenta propia se deberían realizar con la intermediación de casas de bolsa cuando dichas operaciones se realizaran con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, salvo en los casos siguientes:

1. Aquéllas con valores emitidos aceptados o garantizados por instituciones de crédito;

2. Aquéllas que el Banco de México por razones de política crediticia o cambiaria determine, y
3. Las que exceptúe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre que se efectúen para:
 - A. Financiar empresas de nueva creación o ampliaciones a las existentes;
 - B. Transferir proporciones importantes del capital de empresas, y
 - C. Otros propósitos a los cuales no se adecúen los mecanismos normales del mercado.

En relación sobre los reportos sobre valores que celebren las instituciones de crédito, se estableció que se sujetarán lo siguiente:

1. Se formalizarán de la manera que determine el Banco de México, no siendo necesario que dichos reportos consten por escrito;
2. Si el plazo del reporto vence en un día que no fuere hábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente, y
3. Salvo pacto en contrario, si el día en que el reporto deba liquidarse el reportado no liquida la operación ni ésta es prorrogada, se tendrá por abandonada y el reportador podrá exigir desde luego al reportado el pago de las diferencias que resulten a su cargo.

Además se establecía que el plazo del reporto no podrá exceder de ciertos días, pero esto cambio en 1993 para establecer que dicho plazo podrá pactarse

libremente por las partes, sin exceder los plazos que para tales efectos establezca el Banco de México. Al respecto, nos recuerda Soyla H. León que el reporto como es un contrato mercantil, su objeto pueden ser cosas mercantiles, títulos de crédito o valores, esto es, títulos emitidos en serie o en masa en una sola declaración de la voluntad.³⁰⁰

1.8.13 Operaciones pasivas

En 1990 se regulaba que las condiciones generales que se establecieran respecto a los depósitos a la vista, retirables en días preestablecidos y de ahorro, podían ser modificadas por la institución mediante aviso dado con diez días hábiles de anticipación, esto se modificó en el 2008 para ampliar el plazo a treinta días, además para incorporar la figura de la domiciliación en las cuentas de depósito para el pago de bienes o servicios, así como a través de tarjetas de crédito.

También se regulaba a los depósitos de ahorro como depósitos bancarios de dinero con interés capitalizable que se comprobarían con anotaciones en la libreta especial que las instituciones depositarias proporcionarían gratuitamente a los depositantes. Incluso se permitía que las cuentas de ahorro pudieran ser abiertas a favor de menores de edad. Además de a los bonos bancarios y a las obligaciones subordinadas.

1.8.14 Operaciones activas

Con la emisión de esta Ley se regulaba a los contratos de crédito refaccionario y de habilitación o avío, la prenda sobre bienes y valores o lo relativo al crédito comercial documentario. En este punto es conveniente recordar lo que ha señalado el maestro Sánchez Medal que la palabra “*prenda*”, además de su

³⁰⁰ León Tovar, Soyla H., *Contratos Mercantiles*, Oxford University Press, México, 2006, p. 202.

significado como contrato, tiene otras dos acepciones: es empleada también para denotar el derecho real de garantía llamado “*prenda*”, o bien para identificar la cosa misma dada en garantía.³⁰¹ Pero con la reforma de 2008 se establecieron requisitos adicionales para el otorgamiento de créditos, modificaciones al contrato y reestructuras de adeudos para garantizar la viabilidad de su recuperación. Se fortaleció el régimen relativo a la emisión de cartas de crédito, al establecer en ley su definición, características, obligaciones derivadas de éstas, límites a la responsabilidad de las instituciones que las emitan, así como la jurisdicción aplicable, entre otros aspectos.

1.8.15 Servicios

En este rubro se reguló el servicio de cajas de seguridad, mismo que no ha sufrido modificaciones desde esa fecha, las contabilidades especiales para cada contrato que se celebre relativo a las operaciones de fideicomiso, mandato, comisión, administración o custodia, lo relativo a las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración. Respecto al tema de contabilidades especiales nos recuerda Jesús de la Fuente que si la contabilidad tiene excepcional importancia en cualquier clase de empresa, en materia bancaria es aún más, ya que por la complejidad y multitud de operaciones que éstos realizan, es indispensable conocer en cualquier momento y con toda exactitud la situación que presenta cada operación.³⁰²

En el año 2009 se incluye una disposición que establece la obligación a los bancos a contar con lineamientos y políticas tendientes a identificar y conocer a sus clientes, así como para determinar sus objetivos de inversión respecto de las

³⁰¹ Sánchez Medel, Ramón, *De los Contratos Civiles*, 17ª ed., Porrúa, México, 1999, p. 477.

³⁰² De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, Banxico, CNBV y ABM*, Porrúa, México, 2000, Tomo II, p. 908.

operaciones con valores y operaciones derivadas que realicen en cumplimiento de fideicomisos, mandatos, comisiones y contratos de administración.

1.8.16 La Comisión Nacional Bancaria

En 1990 se regulaba la organización y el funcionamiento de esta autoridad en la Ley de Instituciones de Crédito, estableciendo que la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, quedarían confiadas a la Comisión Nacional Bancaria. Además de que sería atribución de esta Comisión el aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tuviera el control por su participación accionaria, y de las instituciones de banca de desarrollo, las disposiciones, así como las sanciones previstas en la ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que correspondieran a las contralorías internas.

Se establecía además las facultades y deberes de dicha Comisión Nacional Bancaria, así como su forma de organización, además de establecer su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta regulación estuvo vigente hasta 1995.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El término “*servicio de banca y crédito*” no es claro para quien no conoce mayormente este tema. Afortunadamente el artículo 2º vigente de la Ley de Instituciones de Crédito establece que debemos entender por este servicio, que no debemos considerar como operaciones de banca y crédito y, por último, quienes pueden prestar este servicio.

Pero estrictamente por “*servicio de banca y crédito*” debemos de considerar a “*la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.*”

SEGUNDA. El servicio de banca y crédito no es un servicio público porque la legislación aplicable no lo considera así. Este servicio es de interés público relacionado con derechos de las personas sujeto en su ejercicio al cumplimiento de los requisitos que establezca la ley. Es por ello que consideramos adecuado que la legislación bancaria establezca el requerimiento de una autorización por parte del Estado para llevar a cabo esta actividad.

TERCERA. El H. Congreso de la Unión modificó en 1993 la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para sustituir la expresión “*servicios de banca y crédito*” por “*servicios financieros*”, relacionado con la facultad del Congreso para legislar en toda la República Mexicana sobre servicios de banca y crédito. El término “*servicios financieros*” no está definido en el ordenamiento constitucional ni en la regulación bancaria.

CUARTA. La Ley de Ordenanzas de Minas de 1783, que en su Título XII se ocupaba de la primera institución de crédito en el territorio nacional llamada “*Banco de Avío y Minas*” o la “*Ley por la que se establecía un Banco de Avío para fomento de la industria nacional*” de 1830, son referencias importantes para

entender cómo empezó a desarrollarse el crédito en el territorio nacional. No perdamos de vista que sin crédito las naciones no avanzan, y esto fue aplicable en las últimas décadas del siglo XVIII y sigue siendo en la actualidad.

QUINTA. No siempre los mejores gobernantes de México tuvieron el buen tino de modificar la regulación bancaria para fomentar el crédito en el país. Un ejemplo de ello fue el presidente Juárez que no lo hizo, ya que su tiempo lo consumió en la construcción de arreglos políticos para estabilizar y darle continuidad a la autoridad nacional.

SEXTA. No obstante que se llevaron a cabo importantes intentos para regular la actividad del crédito en el territorio nacional, el establecimiento del primer banco como sociedad anónima en el país se dio en el año 1864, teniendo como titular del Ministerio de Hacienda al mismísimo Sebastián Lerdo de Tejada. El Banco de Londres y México creaba su primera sucursal en la Ciudad de México en ese año, demostrando que la sabiduría popular no falla cuando ha señalado que los hechos se dan cuando suceden y no antes, aun cuando sobren las intenciones o las indicaciones para hacerlo.

SÉPTIMA. No hay que considerar que debido a que ya se habían establecido algunos bancos en el territorio nacional y además ya eran aplicables algunas regulaciones, el servicio bancario de aquellos años era similar al que conocemos en la actualidad. La realidad era otra, la actividad bancaria en ese tiempo era un caos, los bancos establecidos no estaban sujetos a reglamentación alguna por parte de la legislación mercantil vigente, y por lo tanto actuaban con absoluta libertad.

OCTAVA. La regulación bancaria de finales del siglo XIX estaba enfocada principalmente al procedimiento de emisión y circulación de billetes, no obstante que se reconocían otros tipos de bancos, como el de circulación, descuento, depósitos, hipotecarios, agrícolas, de minería o incluso bancos con *“cualquier otro objeto de comercio”*. En aquella época la regulación de la operación bancaria se encontraba establecida en el Título Décimo Tercero del Código de Comercio de

1884, también llamado “*Código Baranda*” debido a que el Secretario de Justicia e Instrucción Pública se llamaba a Joaquín Baranda. Con Porfirio Díaz se emite el Código de Comercio de 1889 en donde solamente le dedicaron un artículo a la regulación de los bancos.

NOVENA. En la última década del siglo XIX y en la primera del siglo XX se crean los primeros sistemas financieros en México mediante un proceso legislativo que estableció ordenamientos de carácter general para normar de manera uniforme a las instituciones de crédito y otros intermediarios financieros, regulados anteriormente en los Códigos de Comercio de 1884 y 1889. José Ives Limantour, el entonces ministro de Hacienda de Porfirio Díaz y su equipo de trabajo, que incluía a Matías Romero, envían en 1896 a la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley para expedir la primer Ley de Instituciones de Crédito de México.

DÉCIMA. La Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 buscó ser una solución a los problemas creados por los derechos adquiridos por concesiones heterogéneas, es decir, se llevaron a cabo “*anomalías*” con las disposiciones anteriores que conservaron el esquema de los arreglos celebrados entre dos partes para conceder la concesión para el establecimiento de un banco, incluyendo el establecimiento de bancos de emisión en diversos puntos de la República. Las concesiones otorgadas era por un plazo muy corto de 10 años, ya que el negocio tenía que dar rendimientos a corto plazo. Esto cambio con la nueva Ley, estableciendo plazos de 30 años y 50 años dependiendo del banco.

Esta Ley buscó principalmente establecer un sistema liberal, uniforme y adecuado a las necesidades del México de aquél tiempo. Sólo se consideraban como instituciones de crédito a los bancos de emisión, a los hipotecarios y a los refaccionarios. Cuando se lleva a cabo la Revolución Mexicana había 24 bancos de emisión, entre los cuales se contaban el Banco Nacional de México y el Banco de Londres, que eran los únicos bancos cuyos billetes podían circular en todo el territorio nacional.

DÉCIMA PRIMERA. La lucha por el poder en México continuaba y la legislación bancaria se modificaba dependiendo de la voluntad de quien estuviera al frente del Gobierno en ese momento. Ese fue el caso de Victoriano Huerta, que modificó la legislación bancaria en varias ocasiones para lograr financiamientos para sus propósitos políticos y de gobierno, por decir lo menos. Mientras eso sucedía las condiciones económicas del país en ese momento eran terribles, los cultivos se segaron, se destruyeron instalaciones ferroviarias, se cerraron minas e industrias, quebraron bancos, se escondieron capitales. En la ciudad de México faltaba el agua, carbón y alimentos. Cundía el tifo y otras plagas, además de que se traficaba con los alimentos, el carbón y la falsificación de moneda. Sin paz, sin crédito, sin reservas, el país tendría que esperar algunos años para reanudar su crecimiento económico.

DÉCIMA SEGUNDA. Llegaron tiempos mejores para la regulación bancaria con la llegada de Plutarco Elías Calles, Alberto J. Pani, Manuel Gómez Morín y compañía. Con los trabajos realizados en la Primer Convención Bancaria se realizaron los estudios que derivarían en la regulación aplicable a los bancos en el futuro: Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924; la Ley sobre los Bancos Refaccionarios del 29 de septiembre de 1924; la Ley sobre Compañías de Fianzas del 11 de marzo de 1925 y la Ley sobre suspensión de pagos de bancos y establecimientos bancarios de 1924.

DÉCIMA TERCERA. La nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre de 1924 que sustituiría a la creada por Limantour traería innovaciones en su regulación, como el que se consideraba a todos aquellos negocios bancarios que afectaban el interés público además de a las instituciones de crédito. Es decir, con esto se acababa el período de libertad bancaria que había existido y que había permitido desarrollar un régimen que permitía que, con excepción de los bancos de emisión, cualquier pudiera dedicarse al negocio bancario sin preocuparse por cumplir con regulación

sustantiva incomoda ni una mayor supervisión del Estado en sus negocios. Y ahora tenían que cumplir con disposiciones relativas a su denominación, operaciones e incluso, respecto de sus estados mensuales. Además de que estarían sujetos a la inspección de la Secretaría de Hacienda por medio de la recién creada Comisión Nacional Bancaria.

DÉCIMA CUARTA. Otra diferencia esencial entre el sistema de la legislación de 1897 y este nuevo ordenamiento era ampliar el concepto que servía para fijar la naturaleza de las instituciones de crédito. Es decir, ya toda la atención no estaría en la emisión de billetes o de bonos hipotecarios o de caja o, sobre todo, de garantizar en la medida de lo posible las operaciones pasivas. Ahora con esta nueva Ley las instituciones de crédito tenían la función de facilitar el uso del crédito y se distinguían unas de las otras por la naturaleza de los títulos especiales que ponían en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestaban al público. Aquí ya no bastaba que los títulos emitidos por los bancos estuvieran bien garantizados, ahora era necesario que los capitales obtenidos mediante la emisión de tales títulos fueran productivos en beneficio de la riqueza pública, y no sólo para determinadas industrias o personas.

Esta nueva legislación bancaria consideraba que eran instituciones de crédito al Banco Único de Emisión y la Comisión Monetaria, así como a los bancos hipotecarios, refaccionarios, agrícolas, industriales, de depósito y descuento y de fideicomiso.

DÉCIMA QUINTA. Es muy importante tener en consideración que en 1925 se emite la Ley que crea al Banco de México, considerando que la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios dejaba sin resolver el problema de la creación del Banco Único de Emisión. No obstante la importancia de esta regulación, con el tiempo se le consideró como tímida y de extremada sobriedad.

DÉCIMA SEXTA. Un año después se lleva a cabo la primer gran compilación de la regulación bancaria existente hasta ese momento, ya que se emitía la nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 31 de agosto de 1926, que incluía a la anterior legislación bancaria, a la Ley sobre Bancos Refaccionarios, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria, todas de 1924, la Ley sobre Compañías de Fianzas de 1925, e incluso la recientísima Ley de Bancos de Fideicomisos del 30 de junio de 1926. Esta nueva Ley contaba con 406 artículos más transitorios, la anterior con 143 más los correspondientes artículos transitorios.

DÉCIMA SÉPTIMA. En materia de regulación bancaria, si la diferencia entre la Ley de 1924 y la de 1897 era enorme, ahora el salto era descomunal. Había más regulación pero con la intención de dar todas las facilidades para que arrancara el sistema bancario en el país. Con esta nueva regulación las instituciones de crédito pasaron de ser siete a ser ocho, y se distinguían por la naturaleza de los títulos especiales que ponían en circulación o por la naturaleza de los servicios que prestaban al público, y lo que tenían en común era sencillamente que todas debían facilitar el uso del crédito. Las “*nuevas*” instituciones de crédito eran los bancos o cajas de ahorro que tenían por objeto estimular el ahorro especialmente en las clases trabajadoras, en las madres y en los niños.

DÉCIMA OCTAVA. Con la presidencia de Emilio Portes Gil se realizó la Segunda Convención Bancaria en donde nuevamente se llegaban a acuerdos que fueron trascendentales en la regulación bancaria, sobre todo al buscar “*causes más amplios para el desarrollo del crédito*”. Los principales temas fueron la revisión de la organización de sociedades de crédito para facilitar el crédito de la clase trabajadora o de pequeños comerciantes, especialmente bajo la forma de cooperativas. Además de la organización de un régimen oficial de bolsas de valores, incluyendo la autorización a los bancos para que establecieran departamentos de ahorro y participaren en la emisión de bonos, y favorecer el establecimiento de sociedades financieras para procurar la circulación de valores en general y que el público se animara a invertir su dinero en estos instrumentos.

DÉCIMA NOVENA. Pero llegaría en 1932 la emisión de la legislación bancaria que sería la base de los principales cambios en el sistema bancario de aquellos años. Nos referimos a la Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932. La emisión de esta Ley se pensó como el primer paso de un paquete legislativo, ya que después de su publicación se emitiría la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito vigente en la actualidad y que sería su complemento, en donde la primera sería portadora de todas las prescripciones adjetivas que refieren al régimen y del funcionamiento de las instituciones de crédito, y la segunda regularía las disposiciones legales sustantivas relativas a la organización jurídica de las operaciones de crédito y de la banca, así como de la creación y circulación de títulos de crédito.

En esta nueva legislación bancaria se hacía una división entre las instituciones de crédito y las instituciones auxiliares de éstas, como las bolsas de valores, las sociedades generales y financieras o las uniones o asociaciones de crédito que no son típicamente bancarias pero constituían un elemento indispensable de un sistema bancario. Esta nueva legislación incorporaba el principio de que todos estos organismos debían de ser tutelados por el Estado, es decir, deben estar regulados y ser supervisados.

Es importante saber que por primera vez en la legislación bancaria mexicana se hacía referencia a las instituciones nacionales de crédito, respecto de las cuales se conservaba un régimen de especialidad legal pero sometiendo su fundación y funcionamiento a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VIGÉSIMA. El general Manuel Ávila Camacho emitiría la siguiente legislación bancaria en mayo de 1941 buscando consolidar un modelo desarrollista de política económica que pretendía obtener recursos para desarrollar obras públicas que le urgían al país. La emisión de esta Ley se daba en un momento en que se sentía que la prosperidad era una consecuencia lógica del futuro de México. El objetivo era el desarrollo del país y conseguir los medios para conseguirlo, especialmente

a través del crédito bancario. La banca tenía que estar en posibilidad de utilizar los depósitos del público para invertirlos en empresas que significaran inversión de capital fijo, y no sólo estar ocupadas en operaciones estrictamente mercantiles.

Por lo anterior, se dieron importantes modificaciones en la regulación aplicable a la operación de los bancos, como el establecer las bases para que jurídicamente no hubiera duda en las funciones que desarrollaban las instituciones de crédito de las sociedades o instituciones de inversión, limitar a los bancos para que sólo pudieran utilizar hasta el 20% de los depósitos a la vista o a plazo que realizaran sus clientes para invertir en títulos y valores, y establecer que los bancos debían tener en reservas de caja, entendiendo por éste el crédito del banco central, monedas circulantes y saldos en las cuentas de depósito, más las letras que provinieran de la compraventa de mercancías a plazo no superior a novena días, mínimo el 30% del total de su balance.

VIGÉSIMA PRIMERA. Posteriormente el presidente Manuel Ávila Camacho reformó en varias ocasiones la legislación bancaria, pero una de ellas es particularmente importante para entender la operación de la bancos, y nos referimos a la reforma de 1946 en donde señalaron que la denominación “*concesión*”, que en la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se usaba para el acto administrativo por el cual se autorizaba el ejercicio de las actividades de la banca y crédito en los diversos ramos comprendidos del mismo ordenamiento, era impropia y se prestaba a confusiones lamentables.

Es decir, modificaron la legislación bancaria para que se cambiaran las palabras “*concesión*” y “*caducidad*” por los términos “*autorización*” y “*revocación*” respectivamente. Al respecto, ha comentado el Lic. Francisco Borja Martínez la distinción entre una concesión y una autorización no se limita a una discusión académica conforme a la cual la primera crea un derecho y la segunda elimina un impedimento para ejercitarlo. La adopción de una figura u otra tiene importantes consecuencias prácticas, ya que a diferencia de la autorización, la concesión es

temporal por su propia naturaleza, en distintos casos se puede expirar el plazo o hasta revocar. Así como que los particulares interesados en prestar servicios públicos pueden hacerlo obteniendo del Estado la concesión correspondiente, siempre que el servicio público de que se trate sea concesionable, lo cual les confiere un derecho que antes no tenían para ejercer funciones propias de la administración pública. En tanto que, para acceder a la prestación de un servicio de interés general, se requiere una autorización por parte del Estado

VIGÉSIMA SEGUNDA. Después de estas reformas hubo otras importantes, pero ninguna buscó que los bancos mexicanos dieran el salto para entrar a un sistema de bancos mixtos, por lo que continuaron con la necesidad de mantener al máximo el principio de la especialización de la banca, y la vinculación entre las operaciones activas que practicarán y el origen de los recursos que manejarán.

Pero lo que buscaban con la mayor parte de dichas reformas era principalmente fomentar el crédito para la adquisición de bienes de consumo duradero o la implementación de programas financieros de vivienda media y de interés social, para ello los bancos tenían que dar muchos créditos y el Gobierno Federal destinar cuantiosos recursos, lo cual se logró sobre todo durante el mandato presidente Adolfo López Mateos.

VIGÉSIMA TERCERA. Durante el mandato del presidente Gustavo Díaz Ordaz se lleva a cabo otra relevante modificación a la legislación bancaria que su aplicación perdura hasta la actualidad, lo cual extrañamente fue objeto de discusión pública durante el gobierno del presidente Felipe Calderón. Nos referimos a la disposición que señala que en ningún momento podrían participar en el capital de los bancos los gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior o agrupaciones de personas extranjeras, físicas o morales, cualquiera que fuere la forma que tuviera, directamente o a través de interpósita persona. La reciente discusión derivó en que el gobierno de los Estados Unidos de América

formaba parte del capital de Citygroup quien es el accionista mayoritario de Banamex. Esta disposición fue incluida en la legislación bancaria en 1965.

VIGÉSIMA CUARTA. Con la administración del presidente Luis Echeverría se iniciaba una “*época dorada*” en el avance de la regulación bancaria en nuestro país. Hubo varias reformas pero destacaba el que por primera vez se reconocía que en México el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consistía en la asociación formal o informal, de instituciones de crédito de igual o de diferente naturaleza.

El siguiente paso fue incorporar a la legislación bancaria mexicana la posibilidad de que funcionara la banca múltiple en el país. Esto se debía a que se pensaba que a través de dichas instituciones se lograría una mayor coordinación en las políticas y operaciones de los bancos, ya que la experiencia les había demostrado que las operaciones de depósito, de ahorro y de fideicomiso eran complementarias a las de depósito, financieras e hipotecarias, además de que se abría la posibilidad de que surgieran instituciones bancarias múltiples mediante la fusión de instituciones pequeñas con lo que estarían en mejor posibilidad de competir frente a los grandes grupos financieros.

VIGÉSIMA QUINTA. En el final del sexenio de José López Portillo se viviría uno de los episodios más dramáticos de la historia de la banca en México: la Nacionalización Bancaria. Para ello se emitieron dos decretos el miércoles 1º de septiembre de 1982, el primero para nacionalizar los bancos privados del país y el segundo para establecer el control generalizado de cambios, es decir, se imponía una regulación que controlaría la entrada y salida de divisas del país, así como la de cualquier mercancía. Otro el 6 de septiembre para establecer que las instituciones de crédito expropiadas operarían con el carácter de instituciones nacionales de crédito. Y posteriormente se emitió un cuarto decreto para hacer constitucional lo inconstitucional al modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para adicionar un quinto párrafo al artículo 28 con el

objeto de establecer como facultad exclusiva del Estado la prestación del servicio público de banca y crédito. Estableciendo para que no hubiera dudas ni interpretaciones convenencieras que: *“El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares”*.

El presidente Miguel de la Madrid no buscó revertir esta situación no obstante que siempre manifestó su desacuerdo con esta medida. Su posición fue decir que si a todos, ya que empezando su mandato emitió un nuevo decreto de control de cambios con el objeto de que en México funcionaran simultáneamente dos mercados de divisas, uno sujeto a control y otro libre; y al final del año de 1982 promovió una modificación legal para legalizar la posibilidad de participación privada minoritaria en la banca.

VIGÉSIMA SEXTA. Finalmente llegaría la emisión de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985 que abrogaría la de 1941. Esta legislación estuvo muy lejos de poder llegar a ser una ley modelo en claridad, congruencia e integridad de la regulación en materia bancaria, pero recogía la *“tripartición tradicional en materia bancaria”* en operaciones activas, pasivas y servicios.

Por el tema de la Nacionalización Bancaria la regulación de las operaciones bancarias era muy complicada, por ejemplo las instituciones de banca múltiple eran reguladas por esta Ley y se regían además por reglamentos orgánicos, mientras que las instituciones de banca de desarrollo eran reguladas por sus leyes orgánicas y, secundariamente, por esta Ley.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Ha señalado Francisco Gil Díaz que hubo dos etapas en el desempeño de la banca en manos del Estado en los diez años en que estuvo a su cargo, una cuando no tenía dinero y otra cuando la tuvo. Cuando no tenía dinero no eran más que una caja del gobierno porque los depósitos del público se iban a financiar el déficit y prácticamente no había crédito privado. Pero cuando si tuvo

dinero los bancos en general estuvieron bien manejados dentro de un ambiente limitado que las circunstancias les imponían, se liberó una banca debilitada y con poca capacidad para expandir el crédito.

Lo que también sucedió fue que muchos funcionarios bancarios se fueron a trabajar a otras empresas del sector financiero. Y esto provocó que, entre otras cosas, los bancos con gente no tan experimentada perdieran la práctica de evaluar riesgos, una de las funciones primordiales de un banco

VIGÉSIMA OCTAVA. Con el paso de los años la banca nacionalizada se privatizó. El presidente era Carlos Salinas de Gortari y el Secretario de Hacienda y Crédito Público era Pedro Aspe. Este último ha señalado que en aquella época la intervención del Estado en la economía mexicana había llegado al extremo de su ineficiencia, lo cual provocó que se diera el inicio del proceso de desincorporación y privatización de empresas públicas que eran muy importantes para el país, incluyendo a los bancos.

La privatización de los bancos buscaba principalmente conformar un sistema financiero más eficiente; garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con el objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración; capitalizar a los bancos, o bien, lograr la conformación de un sistema financiero balanceado. El proceso de privatización bancaria fue complicado y ha sido objeto de innumerables críticas y reconocimientos. Dicen que los bancos se vendieron al mejor postor y que se recaudó mucho más de lo esperado, pero quedó la sensación de que lo que no se logró fue recuperar el oficio del banquero. El Ing. Guillermo Güemez García ha señalado que se perdió el conocimiento de la valuación de riesgos y de la forma de operar los créditos. Y termina con una frase lapidaria que no nos deja margen de dudas: no hay que olvidar que *“prestar es fácil y cobrar no lo es tanto”*.

VIGÉSIMA NOVENA. Con este proceso se llevó a cabo la emisión de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 vigente hasta este momento. tuvo por objeto regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito; las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público; y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano. A través de una reforma en el año 2008 se modificó esta regulación para establecer que este ordenamiento es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos.

Es decir, esta nueva Ley no consideraba al servicio de banca y crédito como servicio público, sino como de interés público. Ambos satisfacen necesidades permanentes de interés colectivo, pero la prestación de los primeros es inherente a las funciones del Estado, en tanto que la de los segundos constituye un derecho de los particulares sujeto en su ejercicio al cumplimiento de los requisitos que establezca la ley.

Se estableció en esta regulación que el servicio de banca y crédito sólo podría prestarse por instituciones de crédito, es decir, por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Además de que finalmente definía lo que debía y lo que no se debía considerarse por operaciones de banca y crédito.

TRIGÉSIMA. Esta nueva Ley ha funcionado bastante bien, no perdamos de vista que es el resultado de un proceso evolutivo de la forma de regular la operación bancaria. Se han cometido muchos errores y se han sabido capitalizar bien. Un punto característico de esta legislación es que con el paso del tiempo se le ha metido mano y ahora tenemos un collage de temas relacionados como el de las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, las filiales de Instituciones Financieras del Exterior o las instituciones con vínculos de negocios o patrimoniales.

TRIGÉSIMA PRIMERA. La información es uno de los bienes más valiosos que tenemos aun cuando resulte muy compleja procesarla debido a que es extensa y la podemos encontrar por medio de medios variadísimos. La materia bancaria y en especial su regulación, de no siempre fácil entendimiento, es una prueba de ello. Fomentemos la inclusión financiera a través de modificaciones legales que guíen a la banca hacia la gente que no tiene educación financiera. Si esto se logra, en un período de tiempo no muy amplio se ofrecerán mayores créditos y el país avanzará a pasos agigantados.

Sobre esto pongamos un poco de contexto: la inclusión financiera ha sido uno de los principales objetivos de las autoridades financieras del país, especialmente en los últimos años con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Dichas autoridades han tomado medidas concretas para buscar que la población en general y especialmente la de bajos recursos pueda tener acceso a los servicios financieros que se ofrecen en el país. Uno de ellos ha sido el esquema de pagos móviles, es decir, que a través de los teléfonos celulares se pueda llevar a cabo el pago de productos y servicios con sólo originando instrucciones a través de mensajes de texto o por medio de terminales punto de venta en el comercio en cuestión adecuados para tal efecto. El marco regulatorio ha sido modificado para lograr este propósito.

Un ejemplo de ello ha sido la estrategia de Telecomm Telégrafos que desde al año 2011 ha buscado que las localidades de menos de 5,000 habitantes, en total 30,000 localidades con una población de 30 millones de mexicanos aproximadamente, tengan acceso a una tecnología que les permita tener acceso a telefonía celular con el propósito de incrementar un esquema de pagos móviles. Es decir, su objetivo va más allá de ser un operador telefónico de las localidades en donde las grandes compañías telefónicas no quieren invertir y prestar su servicio por la lejanía de éstas y el poco mercado que les representa.

Las ventajas de estos esquemas son muchas y los inconvenientes son pocos, aunque éstos últimos son importantes y deben ser atendidos. Es decir, lo primero que se tiene que considerar para buscar que una persona que nunca ha tenido acceso a servicios financieros es que su primer acercamiento sea muy sencillo y simple. Y esto se logra simplificando el procedimiento aplicable como el solicitarle poca información personal y casi ningún documento de identificación, con el propósito de que pueda realizar operaciones no sofisticadas como hacer depósitos en cuentas bancarias o retirar dinero en ventanilla o en cajeros automáticos. Se tiene que lograr un sentimiento de comodidad ante lo desconocido.

Pero pretender que cualquier persona pueda abrir una cuenta bancaria solicitándole el mínimo de información personal y poca documentación para comprobarla trae inconvenientes importantes como la posibilidad de que por esa vía se cometa el delito de lavado de dinero. Ante esta problemática y siguiendo las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI), las autoridades financieras llevaron a cabo una serie de reformas a la regulación secundaria aplicable a la banca relacionada con la operación de cuentas de depósito y tarjetas prepagadas bancarias.

Principalmente se establecieron cuatro tipos de cuentas bancarias que se distinguen entre sí por el límite de los depósitos mensuales que se pueden hacer a estas y los requisitos de apertura de la cuenta y el sistema de monitoreo por parte de las autoridades financieras. El esquema lógico que se siguió para identificar y diseñar estos cuatro tipos de cuentas fue a menor capacidad transaccional le corresponde un menor riesgo de operaciones ilegítimas. A partir de este esquema diversos bancos han venido planteando modelos de negocio con diversas compañías telefónicas como Telcel, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo o con la Comisión Federal de Electricidad.

Es decir, se han llevado a cabo la emisión de regulación importante, en los que se prevé el carácter definitivo de los pagos, que nos ha acercado a tener una mayor inclusión financiera al permitir por ejemplo que las personas puedan realizar pagos móviles a través de su celular o que las tiendas Oxxo o 7-Eleven, que están en prácticamente en cada esquina de las grandes ciudades, funcionen como corresponsales bancarios, con el objeto de que las personas se puedan acercar a estos establecimientos para abrir una cuenta bancaria, sin que el crimen organizado pueda hacer mal uso de esta facilidad. Pero consideramos que aun cuando estos esquemas normativos están bien diseñados y no fomentan una inseguridad jurídica a través de su aplicación, si quedan rebasados al no tener un fundamento expreso en la ley que les de fuerza en su aplicación.

Un ejemplo de esto ha sido la aplicación del artículo 48 Bis 2 de la Ley de Instituciones de Crédito, que señala que las instituciones de crédito que reciban depósitos bancarios de dinero a la vista de personas físicas, estarán obligadas a ofrecer un producto básico bancario de nómina de depósito o ahorro, en los términos y condiciones que determine el Banco de México considerando que aquellas cuentas cuyo abono mensual no exceda el importe equivalente a ciento sesenta y cinco salarios mínimos diarios vigente en el Distrito Federal, estén exentas de cualquier comisión por apertura, retiros y consultas o por cualquier otro concepto en la institución que otorgue la cuenta. Y que además estarán obligadas a ofrecer un producto con las mismas características para el público en general.

Este artículo obliga a las instituciones de crédito a ofrecer un producto bancario, en este caso una cuenta de depósito o de ahorro, bajo un esquema que sea libre de comisiones. Y sin pretender entrar a la discusión de si eso es correcto o no, considerando que el ofrecimiento de dichos productos representa un gasto a los bancos que no se verá remunerado, el hecho es que la aplicación de esta disposición no ha sido efectiva, no obstante que es un mandato legal. Es decir, algunos bancos han implementado este esquema con ganas de no hacerlo, de manera lenta y sin que haya mayor difusión al respecto. Pero si esta falta de

celeridad sucede esto sucede cuando existe una obligación en la ley, imaginemos cuando la obligación que no es del todo aceptada por la banca provenga de regulación secundaria. Lo que sucede es que la gran mayoría de los bancos cumplen, pero algunos no de manera adecuada en perjuicio de los usuarios de la banca.

Es por ello que se propone buscar que parte de esta regulación secundaria que ha implicado el establecimiento de nuevas obligaciones a las instituciones de crédito en beneficio de lograr una mayor inclusión financiera se incorporen en la Ley de Instituciones de Crédito. Esta propuesta no busca que se incluya en su totalidad las disposiciones en dicho ordenamiento legal, sino sólo ciertos supuestos normativos que permitirían darle mayor fuerza legal a la aplicación de dichas normas. Algunos de los supuestos mencionados son los siguientes:

1. En todas las operaciones que las instituciones de crédito realicen con sus clientes deberán informarles los derechos y obligaciones de ambas partes.
2. En los depósitos bancarios de dinero que reciban las instituciones de crédito no se podrán pactar tasas de interés alternativas.
3. Las instituciones de crédito deben permitir que en todos los tipos de cuentas de depósito bancario de dinero se realicen abonos en efectivo, a través de transferencias electrónicas de fondos y mediante cheques.
4. Las instituciones de crédito deben asignar una Clave Bancaria Estandarizada (CLABE) a cada cuenta de depósito bancario de dinero, así como permitir la recepción de transferencias electrónicas de fondos utilizando dicha CLABE. Lo anterior, sin perjuicio de que adicionalmente permitan recibir dichas transferencias utilizando los 16 dígitos de identificación de las tarjetas de débito, o bien, los dígitos correspondientes a la línea de un teléfono móvil.

5. Las instituciones de crédito tendrán prohibido diferenciar el monto de las comisiones que cobren a sus clientes por el envío de transferencias electrónicas de fondos, incluyendo domiciliaciones, en función de la institución que lleve la cuenta del beneficiario.
6. Las instituciones de crédito estarán obligadas a procesar en los mismos plazos las instrucciones que reciban para realizar abonos en las cuentas que lleven a sus clientes y para transferir recursos de estas, independientemente de que las cuentas de donde provengan los recursos o a donde pretendan transferirse, las lleve la propia Institución u otra.

Estos supuestos normativos buscarían facilitar la realización de operaciones bancarias en beneficio de los clientes, ya que los bancos estarían en posibilidad de otorgar mayores beneficios a sus cuentahabientes y podrían dar mayor información sobre las operaciones bancarias en general, lo cual provocaría mayor competencia en el otorgamiento de servicios bancarios, lo cual generaría que más personas se interesaren por la contratación de dichos servicios bancarios.

TRIGÉSIMA SEGUNDA. Modifiquemos la Ley de Instituciones de Crédito con el objeto de que los bancos se acerquen a la gente que no tiene contacto con esta regulación, ya sea por la falta de oportunidades o por falta de interés, por mencionar dos ejemplos.

Sugerimos que para llevar a cabo dicha modificación convendría tomar en cuenta el no realizar reformas con el propósito de incluir disposiciones que por su materia llegan a tener características muy particulares de las operaciones bancarias. Es decir, pensamos que atiborrar la Ley de Instituciones de Crédito con normas particularísimas es un error. Creemos que debemos fomentar que la legislación bancaria no sea muy extensa, abultada en artículos y disposiciones particulares que después se deriven una serie de complicaciones para lograr su modificación considerando el procedimiento legislativo mexicano. Hay que fomentar que la

regulación bancaria sea un ordenamiento jurídico bien estructurado, que sus normas sean claras y precisas, alejadas del exagerado tecnicismo, es decir, con una técnica legislativa adecuada. De esto depende que dichas normas sean observadas por sus destinatarios.

En conclusión, consideramos que son muchas las acciones que hay que realizar para lograr que más personas se integren al sistema bancario del país. Esta es una propuesta para modificar una parte de la legislación bancaria con el objeto de que a través de su aplicación se genere mayor confianza en la relación con los servicios que ofrecen los bancos. No negamos que el principal problema que se tiene para lograr este objetivo es fomentar una mayor educación financiera entre la población, pero esta propuesta pretende sumarse al conjunto de esfuerzos que se están realizando para lograr esta meta.

BIBLIOGRAFÍA

A) LIBROS

1. Acosta Romero, Miguel, *Derecho Bancario. Panorama del Sistema Financiero Mexicano*, 2ª ed., Porrúa, México, 1983.
2. Acosta Romero, Miguel, Almazán Alaniz, José Antonio y Pérez Martínez, Adriana, *Derecho de la defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros Mexicanos*, Porrúa, México, 2002.
3. Acosta Romero, Miguel y De la Garza C., Laura Esther, *Derecho Laboral Bancario. Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia*, Porrúa, México, 1988.
4. Acosta Romero, Miguel, *Nuevo Derecho Bancario*, 7ª ed., Porrúa, México, 1998.
5. Acosta Romero, Miguel y Almazán Alaniz, José Antonio, *Teoría General de las Operaciones de Crédito, Títulos de Crédito y Documentos Ejecutivos*, Porrúa, México, 2002.
6. Álvarez Macotella, Oscar et al. (coord.), *Derecho Bursátil Contemporáneo. Temas Selectos*, Porrúa-ITAM, México, 2008.
7. Andreu Martí, María del Mar, *La protección del cliente bancario*, Tecnos, Madrid, 1998.
8. Banco de México, *El Sistema Financiero y el Desarrollo Económico de México ensayos y testimonios en honor de Ernesto Fernández Hurtado*, Banco de México, México, 2003, p. 243.

9. Barrera Graf, Jorge, *Nueva Legislación Bancaria. Breves comentarios sobre las dos Leyes del 14 de enero de 1985*, Porrúa, México, 1985.
10. Beteta, Mario Ramón, *El Sistema bancario Mexicano y el Banco Central*, Centros de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), México, 1964.
11. Bonfanti, Mario A., *Contratos Bancarios*, Abeledo-Perrot S.A. E. e I., Buenos Aires, Argentina, 1993.
12. Borja Martínez, Francisco, *El nuevo sistema financiero mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.
13. Carrillo M., Juan I., *La Tarjeta de Crédito y su Aspecto Jurídico*, Editora e Informática Jurídica, México, 1998.
14. Carvallo Yáñez, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano*, Porrúa, México, 1995.
15. Castrillón y Luna, Victor M., *Contratos Mercantiles*, Porrúa, México, 2002.
16. Carvallo Yáñez, Erick, *Tratado de Derecho Bursátil*, 3ª ed., Porrúa, México, 2001.
17. Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 10ª ed., Editorial Herrero, México, 1978.
18. Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras*, Oxford University Press, México, 1992.

19. Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras. Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito*, Oxford University Press, México, 1992, Tomo II.
20. De Albornoz, Alvaro, *El Sistema Bancario y la Inflación en México. Etapa de 1960 a 1970*, Importadora y Editora Galaxia, México, 1980.
21. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Análisis y Jurisprudencia de la Ley de Instituciones de Crédito, Exposición de Motivos, Disposiciones de la SHCP, Banxico, CNBV y ABM*, Porrúa, México, 2000, Tomo II.
22. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Ley del Mercado de Valores*, Porrúa, México, 2009.
23. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Ahorro y Crédito Popular. Grupos Financieros*, 4ª ed., Porrúa, México, 2002, Tomo I.
24. De la Fuente Rodríguez, Jesús, *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros. Fianzas. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. Ahorro y Crédito Popular. Grupos Financieros*, 2ª ed., Porrúa, México, 1999, Tomo II.
25. Díaz Bravo, Arturo, *Títulos y operaciones de crédito*, 3ª ed., IURE editores, México, 2009.
26. Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *El Fideicomiso*, 8ª ed., Porrúa, México, 1999.

27. Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Nacionalización Bancaria, 25 años después*, 2ª ed., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo I.
28. Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Nacionalización Bancaria, 25 años después*, 2ª ed., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo II.
29. Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *La Nacionalización Bancaria, 25 años después*, 2ª ed., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000. Tomo III.
30. Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *Privatización Bancaria, Crisis y Rescate del Sistema Financiero. La historia contada por sus protagonistas*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo I.
31. Espinosa Rugarcía, Amparo y Cárdenas Sánchez, Enrique, *Privatización Bancaria, Crisis y Rescate del Sistema Financiero. La historia contada por sus protagonistas*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2000, Tomo IV.
32. Espinosa Yglesias, Manuel, *Bancomer. Logro y Destrucción de un Ideal*, 2da ed. Planeta, México, 2000.
33. Gerscovich, Carlos Gustavo, *Derecho Bancario y Financiero Moderno*, Editorial Ad-Hoc, Argentina, 1999.
34. Gil Valdivia, Gerardo, *Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.

35. Giorgana Frutos, Victor Manuel, *Curso de Derecho Bancario y Financiero*, Porrúa, México, 1984.
36. Gómez Gordoa, José, *Títulos de Crédito*, 6ta ed., Porrúa, México, 1999.
37. Greco, Paolo, *Curso de Derecho Bancario*, Editorial Jus, México, 1945.
38. Guerrero, Mondragón Aleida, *El pensamiento económico en México: etapa de definición del estado interventor. En Historia del pensamiento económico en México, problemas y tendencias (1821-2000)*, Romero, Sotelo Ma. Eugenia (coord.), Trillas, México, 2005.
39. Guillen Ferrer, Maria José, *El secreto bancario y sus límites legales*, Biblioteca jurídica Cuatrecasas, Tirant lo Blanch, España, 1997.
40. Gómez Galvarriato, Aurora y Kouri, Emilio, *La reforma económica. Finanzas públicas, mercados y tierras*, en Pani, Erika (comp.), Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
41. Guzmán Holgín, Rogelio, *Derecho Bancario y Operaciones de Crédito*, Porrúa, México, 2002.
42. Hernández, Octavio A., *Derecho Bancario Mexicano. Instituciones de Crédito*, Editorial Jus, México, 1956, Tomo Segundo.
43. Herrejón Silva, Hermilo, *El Servicio de la Banca y Crédito*, Porrúa, México, 1998.
44. Herrera Torres, Gustavo, *La Jurisprudencia en Bancos e Instituciones Financieras*, Pereznieto Editores, México, 1994.

45. Huerta de Soto, Jesús, *Dinero, Crédito Bancario y Ciclos Económicos*, 5ª ed., Unión Editorial, S.A., España, 2011.
46. Igartúa Araiza, Octavio, *Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano*, 3ª ed., Porrúa, México, 2001.
47. Justo Sierra, Carlos y Martínez Castillo, Carlos Alberto, *Los Secretarios de Hacienda en México*, Secretaria de Hacienda y Crédito Público, México, 1999.
48. Krause, Enrique, *Biografía del Poder. Caudillos de la Revolución mexicana (1910-1940)*, Tusquets Editores, S.A., México, 1997.
49. Krauze, Enrique, *Mexicanos Eminentes*, 4ª ed., Tusquets Editores México, S.A. de C.V., México, 2004.
50. León Tovar, Soyla H., *Contratos Mercantiles*, Oxford University Press, México, 2006.
51. León Tovar, Soyla H. y González García, Hugo, *Derecho Mercantil*, Oxford University Press, México, 2007.
52. Loyo, Martha B., *Las oposiciones al cardenismo*, en León González, Samuel (comp.), *El Cardenismo 1932-1940*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
53. Loyola Díaz, Rafael y Martínez, “Guerra, moderación y desarrollismo”, en Servín, Elisa (comp.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
54. Lozano Noriega, Francisco, *Cuarto Curso de Derecho Civil. Contratos*, 6ª ed., Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., México, 1994.

55. Mansell Carstens, Catherine, *Las Nuevas Finanzas en México*, 10ª ed., Editorial Milenio, México, 2003.
56. Martínez Álvarez, José Antonio y Calvo González, José Luis, *Banca y Mercados Financieros*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
57. Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briseño, Eduardo, *Lecciones de derecho bancario*, 3ª ed., Porrúa, México, 2007.
58. Menéndez Romero, Fernando, *El Banco de México y la Reserva Federal de los Estados Unidos de América (FED)*, Porrúa, México, 2005.
59. Muñoz, Luis, *Derecho Mercantil*, Cárdenas, Editor y Distribuidor, México, 1974.
60. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Aspectos legales y económicos del rescate bancario en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2003.
61. Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Derechos de los Usuarios de la Banca*, Cámara de Diputados LVIII Legislatura y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
62. Rendón Bolio, Arturo y Estrada Avilés, Jorge Carlos, *La Banca y sus Deudores. Un Enfoque Práctico y Jurídico*, 5ª ed., Porrúa, México, 1998.
63. Rodríguez Rodríguez, Joaquín, *Derecho Bancario*, 11ª ed., Porrúa, México, 2006.
64. Sánchez Medal, Ramón, *De los Contratos Civiles*, 17ª ed., Porrúa, México, 1999.

65. Sánchez Santiro, Ernest, *“Una modernización conservadora: el reformismo borbónico y su impacto sobre la economía, la fiscalidad y las instituciones”*, en García Ayuardo, Clara (comp.), *Las reformas borbónicas, 1750-1808*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
66. Scherer García, Julio, *La Terca Memoria*, Grijalbo, México, 2007.
67. Silva Castañeda, Sergio, *“El proyecto económico de la Revolución mexicana: tierra, trabajo y dinero”*, en Marván Laborde, Ignacio (comp.), *La Revolución mexicana, 1908-1932*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.
68. Soriano Cienfuegos, Carlos, *Banca Navegación y otras empresas en el Derecho Romano*, Porrúa, México, 2007.
69. Turrent y Díaz, Eduardo, *México en Bretton Woods*, Banco de México, México, 2009.
70. Treviño García, Ricardo, *Los Contratos Civiles y sus Generalidades*, 5ª ed., McGraw-Hill/Interamericana de México, México, 1995.
71. Valderrama Navarro, Luis Gerardo, *El Régimen Laboral en la Banca*, Porrúa, México, 1996.
72. Vásquez del Mercado, Óscar, *Contratos Mercantiles*, 6ta ed., Porrúa, México, 1996.
73. Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa María, *El nuevo sistema financiero mexicano*, Editorial Pac, México, 2007.

B) LEGISLACIÓN

1. Ley de Ordenanzas de Minas del año 1783, Título Décimo Segundo, Título 16º, relativo a *“Del fondo y bancos de avíos de minas”*
2. El Reglamento de los Ministerios del año 1821
3. Ley por la que se establecía un Banco de Avío para fomento de la industria nacional del año 1830
4. Bases bajo las cuales se establece un Banco Nacional de amortización de moneda de cobre del año 1837
5. Decreto sobre la extinción del Banco Nacional de Amortización del año 1841
6. Decreto para anunciar la extinción del Banco de Avío del año 1842
7. Decreto del Gobierno que permite el establecimiento de un Banco en la Ciudad de México del año 1857
8. Código de Comercio del año 1884, Título Décimo Tercero
9. Código de Comercio del año 1889
10. Decreto que autorizaba al Ejecutivo Federal la expedición de una ley general por la que habría de regirse la concesión, el establecimiento y las operaciones de los Bancos de Emisión en los Estados de la República y en los territorios federales del año 1896.

11. Ley General de Instituciones de Crédito del año 1897
12. Ley sobre Almacenes Generales de Depósito del año 1900
13. Decreto sobre el uso de la palabra 'Banco' del año 1903
14. Decreto que reformaba la Ley de Instituciones de Crédito del año 1908
15. Decreto que reformaba la Ley de Instituciones de Crédito del 29 de mayo de 1912
16. Decreto que reformaba la Ley de Instituciones de Crédito del 19 de noviembre de 1912
17. Decreto que reformaban la Ley de instituciones de Crédito del 20 de diciembre de 1913
18. Decreto que reformaban la Ley de instituciones de Crédito del 1 de enero de 1914
19. Decreto que reformaba la Ley de instituciones de Crédito del 7 de enero de 1914
20. Decreto que reformaban la Ley de instituciones de Crédito del 14 de enero de 1914
21. Decreto que reformaban la Ley de instituciones de Crédito del 30 de marzo de 1914
22. Decreto que regulaba el establecimiento de Casas de Cambio del año 1916

23. Decreto que prohibía las operaciones de cambio del año 1916
24. Decreto que autorizaba a reanudar las operaciones de cambio y permitía la apertura de una bolsa de valores del año 1916
25. Decreto sobre la liquidación de los bancos de emisión del año 1916
26. Decreto que reformaba al relativo a la liquidación de bancos de emisión del año 1917
27. Decreto que designaba a la Comisión Monetaria para liquidar a los bancos de emisión del año 1917
28. Decreto que declaraba institución de crédito a la Caja de Préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura del año 1917
29. Decreto que derogaba el que autorizó a la Comisión Monetaria para liquidar a los bancos de emisión del año 1919
30. Decreto que reglamenta la liquidación y devolución de bancos de emisión del 31 de enero de 1921
31. Decreto que regula la inversión de depósitos bancarios del 23 de junio de 1921
32. Decreto que modifica la liquidación y devolución de bancos de emisión del 30 de noviembre de 1921
33. Decreto que levanta la moratoria para los bancos refaccionarios del 26 de mayo de 1924

34. Ley sobre suspensión de pagos de bancos o establecimientos bancarios del año 1924
35. Ley sobre Bancos Refaccionarios del año 1924
36. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 24 de diciembre del año 1924
37. Decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria del año 1925
38. Ley sobre Compañías de Fianzas del año 1925
39. Ley del Banco de México del año 1925
40. Ley del Crédito Agrícola del 10 de febrero de 1926
41. Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 31 de agosto de 1926
42. Decreto que facultaba al Ejecutivo Federal para legislar sobre instituciones de crédito del 19 de febrero de 1929.
43. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 22 de mayo de 1929.
44. Ley que reforma la Constitutiva del Banco de México del 25 de julio de 1931.
45. Ley General de Instituciones de Crédito del 28 de junio de 1932
46. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria del 12 de septiembre de 1932

47. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito del 29 de abril de 1933
48. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito del 30 de agosto de 1933
49. Reglamento del Artículo 60 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1933
50. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito del 30 de agosto de 1934
51. Reglamento de Cámaras Bancarias de Compensación Local del 15 de marzo de 1935
52. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito del 21 de marzo de 1935
53. Decreto que reforma la Ley General de Instituciones de Crédito del 30 de diciembre de 1935
54. Ley de Crédito Popular de 1936
55. Ley Orgánica del Banco de México del 28 de agosto de 1936
56. Decreto que reforma la Ley Orgánica del Banco de México del 28 de diciembre de 1938
57. Ley Orgánica del Banco de México del 26 abril de 1941

58. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941
59. Ley del Ahorro Escolar del 30 de diciembre de 1944
60. Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamos para la vivienda popular y familiar del el 11 de febrero de 1946
61. Reglamento de la Ley del Ahorro Escolar del 12 de marzo de 1946
62. Reglamento de las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar del 14 de septiembre de 1946
63. Decreto que reforma el Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar del 30 de diciembre de 1946
64. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 30 de diciembre de 1947
65. Reglamento del Capítulo VII del Título II a la Ley General de instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de mayo de 1948
66. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 11 de febrero de 1949
67. Reglamento de la parte final del artículo 4º de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 25 de junio de 1951
68. Circular Núm. 322 del 20 de septiembre de 1949 emitida por la Comisión Nacional Bancaria

69. Circular Núm. 375 del 10 de mayo de 1951 emitida por la Comisión Nacional Bancaria
70. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1954
71. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de marzo de 1955
72. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 23 de julio de 1956
73. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 29 de diciembre de 1956
74. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 29 de diciembre de 1962
75. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1963
76. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1965
77. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 7 de diciembre de 1967
78. Reglamento de las tarjetas de crédito bancarias, Circular No. 555 del 20 de diciembre de 1967 emitida por la Comisión Nacional Bancaria

79. Reglamento de los artículos segundo y octavo fracción II bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 2 de junio de 1970
80. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 27 de diciembre de 1970
81. Reglas sobre representación de entidades financieras del exterior del 6 de abril de 1972
82. Circular Núm. 623 del 23 de agosto de 1972 emitida por la Comisión Nacional Bancaria
83. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 31 de diciembre de 1973
84. Reglas para el Establecimiento y Operación de Bancos Múltiples de marzo de 1976
85. Reglas Generales sobre el importe máximo de las obligaciones directas o contingentes que una institución de crédito puede tener a favor de una misma persona, entidad o grupo de personas de marzo de 1977
86. Reglas generales sobre el importe máximo de las responsabilidades directas o contingentes a cargo de una misma persona, entidad o grupo de personas de marzo de 1977
87. Circular 1821/77 del Banco de México
88. Decreto de Reformas y Adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 22 de diciembre de 1978

89. Circular 1842/79 del Banco de México
90. Decreto que reforma la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de diciembre de 1979
91. Circular 1850/80 del Banco de México
92. Reglas Generales sobre el importe máximo de las responsabilidades directas y contingentes a cargo de una misma persona, y a favor de bancos múltiples que formen Grupo Financiero con ellos del 25 de marzo de 1981
93. Reglas para el funcionamiento y operación de las tarjetas de crédito bancarias, Circular 848 del 2 de septiembre de 1981 de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros
94. Decreto por el que se autoriza al Ejecutivo Federal para emitir Bonos de Renta Fija a plazo indefinido y que reforma la Ley Orgánica del Banco de México del 10 de diciembre de 1981
95. Decreto que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 10 de diciembre de 1981
96. Reglas para el pago de depósitos bancarios denominados en moneda extranjera del 12 de agosto de 1982
97. Decreto que establece reglas para atender requerimientos de divisas, a tipos de cambios especiales” del 16 de agosto de 1982
98. Decreto que establece la nacionalización de la banca privada del 1º de septiembre de 1982

99. Decreto que establece el control generalizado de cambios del 1º de septiembre de 1982
100. Decreto mediante el cual se dispone que las instituciones de crédito que se enumeran operen con el carácter de instituciones nacionales de crédito del 6 de septiembre de 1982
101. Acuerdo que establece que la exportación de oro quedará sujeta a previo permiso del Banco de México del 8 de septiembre de 1982
102. Reglas Generales para el Control de Cambios del 8 de septiembre de 1982
103. Reglas Generales de Control de Cambios para Arrendadoras Financieras del 29 de septiembre de 1982
104. Principales disposiciones sobre control de cambios, giradas por el Banco de México, mediante Telex-Circulares a todas las instituciones de crédito del país del 15 de octubre de 1982
105. Decreto que modifica el artículo 73 en sus fracciones X y XVIII, y adiciona los artículos 28 y 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 17 de noviembre de 1982
106. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Banco de México del 29 de noviembre de 1982
107. Decreto de Control de Cambios del 13 de diciembre de 1982

108. Ley Reglamentaria de la Fracción XVIII del artículo 73 constitucional, en lo que se refiere a la facultad del Congreso para dictar Reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera del 15 de diciembre de 1982
109. Reglas complementarias de control de cambios aplicables a la exportación del 20 de diciembre de 1982
110. Reglas complementarias de control de cambios aplicables a la importación del 31 de diciembre de 1982
111. Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, fracciones XIX y XX; 28, 73, fracciones XXIX-D, XXIX-E; y XXIX-F de la Constitución Política de los Estados Unidos del 2 de febrero de 1983
112. Acuerdo que señala Reglas para fijar la indemnización por la nacionalización de la banca privada, las características de la emisión de los bonos del Gobierno Federal para el pago de la misma y el procedimiento para efectuarlo del 4 de julio de 1983
113. Disposiciones Complementarias de Control de Cambios del 11 de mayo de 1983
114. Reglas Generales sobre la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" de las sociedades nacionales de crédito del 29 de agosto de 1983
115. Bases para la designación de los miembros de los consejos directivos por los certificados serie "B" de las sociedades nacionales de crédito del 29 de agosto de 1983

116. Reglas Básicas para la Operación de las Operaciones de las Arrendadoras Financieras Concesionadas del 16 de enero de 1984
117. Ley Orgánica del Banco de México del 31 de diciembre de 1984
118. Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 14 de enero de 1985
119. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 14 de enero de 1985
120. Decreto que reforma la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos del 1 de enero de 1986
121. Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario del 13 enero de 1986
122. Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada del 13 enero de 1986
123. Ley Orgánica del Sistema Banrural del 13 enero de 1986
124. Ley de la Casa de Moneda de México del 20 de enero de 1986
125. Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior del 20 de enero de 1986
126. Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos del 20 de enero de 1986

127. Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio del 20 de enero de 1986
128. Decreto que adiciona el Artículo 8º. de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de mayo de 1986
129. Ley Orgánica de Nacional Financiera del 26 de diciembre de 1986
130. Decreto que reformaba y adicionaba diversas disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito del 26 de diciembre de 1986
131. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir pagarés de la Tesorería de la Federación, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México del 28 de julio de 1986
132. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal del 22 de septiembre de 1987
133. Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 19 de enero de 1988
134. Resolución que reforma y adiciona las reglas a las que se sujetarán las casas de cambio en sus operaciones con divisas, oro y plata del 25 de marzo de 1988

135. Reglas sobre oficinas de representación de entidades financieros del Exterior, a que se refiere el artículo 7o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 17 de junio de 1988
136. Reglas a que deberán sujetarse los comisionistas o intermediarios que auxilien a las Sociedades Nacionales de Crédito en la celebración de sus operaciones pasivas, a que se refiere el artículo 70 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 17 de junio de 1988
137. Reglas Básicas de Operación de Almacenes Generales de Depósito del 2 de agosto de 1988
138. Acuerdo por el que se modifica la Regla Novena de las Básicas para la Operación de las Arrendadoras Financieras Concesionadas del 30 de agosto de 1988
139. Resolución que sistematiza y actualiza las resoluciones generales emitidas por el Comité Técnico de Control de Cambios del 23 de noviembre de 1988
140. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos de la Tesorería de la Federación, para su colocación entre el gran público inversionista, que documentarán créditos en moneda extranjera otorgados al Gobierno Federal por el Banco de México del 28 de junio de 1989
141. Decreto por el que se autoriza a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a emitir Bonos Ajustables del Gobierno Federal, que documentarán créditos en moneda nacional, mismos que representarán obligaciones generales directas e incondicionales de los Estados Unidos Mexicanos del 28 de junio de 1989

142. Decreto por el cual quedan exentos del pago del impuesto sobre la renta, los ingresos derivados de la enajenación, redención e intereses, que obtengan las personas físicas propietarias de valores a largo plazo que emitan las instituciones de banca de desarrollo del país del 28 de junio de 1989
143. Resolución sobre el tipo de cambio aplicable para calcular el equivalente en moneda nacional del principal y los intereses de los pagarés y de los Bonos de la Tesorería de la Federación denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional del 28 de junio de 1989
144. Resolución que incorpora los financiamientos otorgados por organismos de cooperación financiera internacional al mercado controlado de divisas del 31 de agosto de 1989
145. Reglas generales para operaciones de fianzas y reafianzamientos en moneda extranjera celebradas por instituciones de finanzas concesionadas del país del 6 de diciembre de 1989
146. Decreto por el que se abroga la Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario del 18 de diciembre de 1989
147. Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito del 27 de diciembre de 1989
148. Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito del 3 de enero de 1990

149. Decreto que deroga el párrafo quinto del Artículo 28, modifica y adiciona el inciso a) de la fracción XXXI del apartado A del Artículo 123 y reforma la fracción XIII bis del apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 27 de junio de 1990
150. Ley de Instituciones de Crédito del 18 de julio de 1990

C) COMPILACIONES LEGISLATIVAS

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1830 – 1932, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1980, Tomo I.
2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1932 - 1980, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1980, Tomo II.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, Apéndice Órganos de Autoridad, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1980, Tomo III.
4. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, Apéndice Órganos de Autoridad, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1980, Tomo IV.
5. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, Apéndice Órganos de Autoridad, Banco de México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1980, Tomo V.

6. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1980 - 1982, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1986, Tomo VI.
7. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, Legislación Bancaria, 1982 – 1984, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1987, Tomo VII.

D) REVISTAS

1. Arriola Vizcaino, Adolfo, El Banco de Avio (1830-1842) y los orígenes de la legislación mexicana de fomento industrial , Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 19, Sección de Previa, México, 1988.
2. Astudillo y Ursua, Pedro, Banco de México, Organización y Funcionamiento, Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957.
3. Astudillo y Ursua, Pedro, Breve reseña de la evolución bancaria en México, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 185-186, Sección de Doctrina, México, 1992.
4. Barros Sierra, Manuel, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. de C.V., Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957.
5. Barrera Graf, Jorge, Sobre la Banca Múltiple de Miguel Acosta Romero, Boletín Mexicano de Derecho Comparado Número 48, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983.

6. Borja Martínez, Francisco, Desarrollo del derecho bancario mexicano (1968-1977), Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 10, Sección de Previa, México, 1978.
7. Cárdenas Zepeda, Alfonso, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Apuntes Históricos, Revista de Administración Pública, Número 81, Sección de Previa, México, 1991.
8. Centro de Estudios Constitucionales México - Centroamérica, Autonomía del Banco de México y perspectivas de la intermediación financiera, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
9. Cervantes Ahumada, Raúl, Estatización de la Banca Privada, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 136-137-138, Sección de Contenido, México, 1984.
10. Comité de Desincorporación Bancaria, Evolución reciente del sistema bancario mexicano, Revista de Administración Pública, Número 81, Sección de Previa, México, 1991.
11. Dávalos Mejía, Carlos Felipe, Objetivos de la reforma a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Revista de Derecho Privado, Número 1, Sección de Legislación, México, 1990.
12. Faya Viesca, Jacinto, Justificación política, ética, económica y social de la nacionalización de la banca privada. El servicio público de la banca y el crédito como instrumento de desarrollo económico y de integración social, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 7, Sección de Estudios, México, 1982.

13. Limón, Gilberto R., Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957.
14. López Rosado, Diego, Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A. de C.V., Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957.
15. Luna Olmedo, Agustín, Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V., Revista de Administración Pública, Número 6, Sección de Previa, México, 1957.
16. Pichardo Pagaza, Ignacio, Implicaciones políticas de la nacionalización de la banca, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 7, Sección de Estudios, México, 1982.
17. Pina Vara, Rafael de, El Estado y la banca, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 41-42, Sección de Doctrina, México, 1961.
18. Revista de Administración Pública, La modernización bancaria y financiera, Número 81, México, 1991.
19. Ruz Ávila, Emilio, Análisis y Reflexiones sobre la Nacionalización del Sistema Bancario Mexicano, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 7, Sección de Estudios, México, 1982.
20. Sánchez Montemayor, Jaime, El proceso de privatización de la banca mexicana, Revista de Administración Pública, Número 81, Sección de Previa, México, 1991.

21. Sotomayor Jiménez, Arturo H. y Vázquez Pando, Fernando A., El derecho monetario de la independencia a la función del primer banco emisor (de 1810 a 1864) en México, Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Número 21, Sección de Previa, México, 1992.
22. Velasco, Gustavo R., Sobre la naturaleza jurídica de la concesión bancaria, Revista de la Facultad de Derecho de México, Número 74, Sección de Doctrina, México, 1969.