

COMENTARIOS A LA NUEVA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO

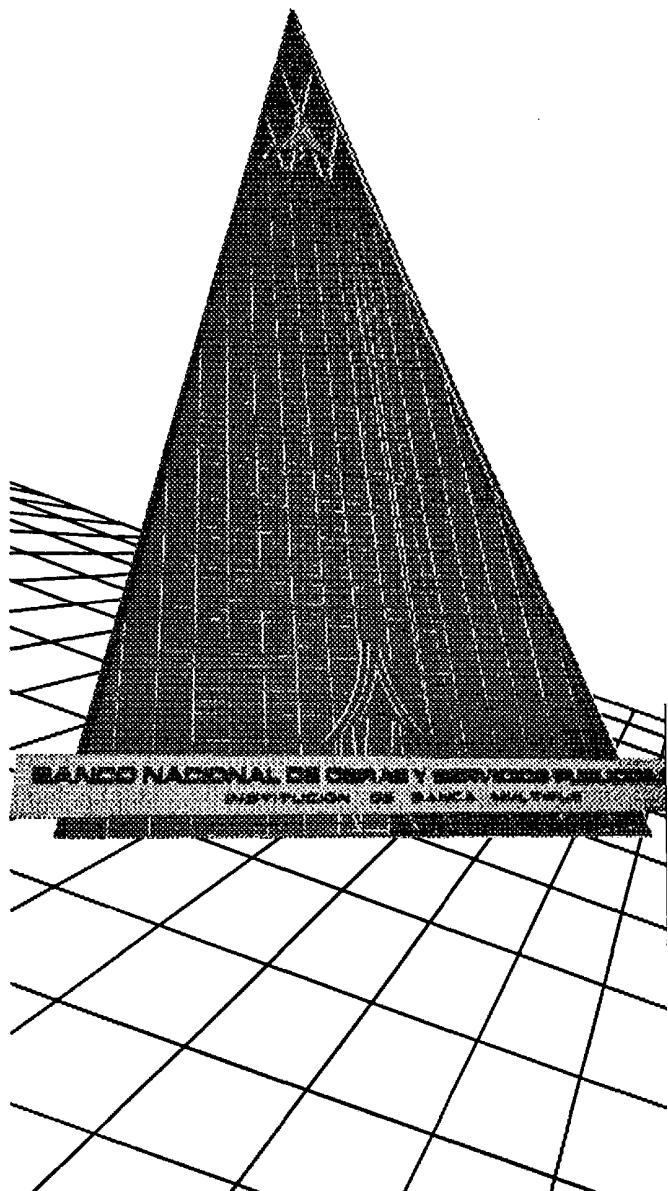
José Juan González Márquez

INTRODUCCIÓN

El 18 de junio de 1990 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito que abrogó a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985⁽¹⁾.

Aunque se trata de un nuevo ordenamiento, la mayoría de las normas que en él se contienen son ya conocidas en las leyes de 1941, 1982 y 1985. No obstante lo anterior esta legislación adquiere especial relevancia, pues en ella se retoman las viejas normas que propiciaron la formación de los grandes grupos financieros en México entre los años de 1940 y 1970 que se conjuntan con aquéllas que precisamente abrieron una nueva etapa en nuestra historia financiera a raíz de nacionalización del otrora servicio público de banca y crédito; para propiciar, por medio del derecho, la "modernización" financiera del país.

Precisamente de cara a la estrategia económica de la modernización, la promulgación de una nueva ley nos hace recordar que las relaciones entre el Estado y el capital financiero han pasado por diversas etapas que van desde la tolerancia en los años que siguieron al triunfo del PLAN DE TUXTEPEC en el siglo XIX, pasando por su regulación en la época del porfiriato, al enfrentamiento hacia finales de las luchas revolucionarias y los primeros años de la revolución constituida, al fomento entre 1925 y 1941, nuevamente a su regulación y control durante la sustitución de importaciones y el desarrollo estabilizador,



para llegar a su enfrentamiento pleno en los últimos años del sexenio lopezportillista y a su posterior reconciliación (a pesar de la reforma constitucional de 1982), al llegar al poder Miguel de la Madrid.⁽²⁾

Pareciera entonces que justamente en este aspecto nodal para cualquier gobierno, a pesar de sus casi setenta años en el poder, el grupo gobernante no ha podido llegar a la definición de un proyecto definitivo. Puede afirmarse incluso que entre el momento en que Salinas de Gortari plantea los principios de su estrategia económica y el 18 de julio de 1990 existen dos ideas diferentes en torno a la banca, en una primera el propio Presidente de la República, al remitir al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, en diciembre de 1989, define claramente a este sector como estratégico y por tanto como comprendido dentro de las áreas que corresponde desarrollar exclusivamente al Estado,⁽³⁾ en otro segundo, al remitir al poder Constituyente Permanente la iniciativa de Reforma al Artículo 28 Constitucional se hacen los mejores esfuerzos de interpretación jurídica para justificar que la actividad de banca y crédito no debe entenderse como incluida en el listado contenido en dicho precepto.⁽⁴⁾

Empero, a pesar de todos estos cambios e incluso a pesar de dos reformas constitucionales sobre el particular, las legislaciones bancarias, sobre todo las posteriores a 1941, no están muy distanciadas entre sí, y hasta puede afirmarse que la mayor virtud de las recientes reformas en este ámbito legislativo consisten en haber pasado de una Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 bastante remendada con el paso de los años, a un ordenamiento mucho mejor sistematizado

sobre la actividad de banca y crédito separado de otro regulatorio de las organizaciones y actividades auxiliares de crédito.⁽⁵⁾

Así pues, el objetivo de este trabajo es analizar los principales aspectos de la nueva Ley de Instituciones de Crédito para demostrar que en el fondo constituye simplemente una reordenación de la vieja Ley de 1941 que aprovecha las virtudes de las leyes de 1982 y 1985.

I. DE LAS DISPOSICIONES PRELIMINARES

A pesar de que su encabezado puede inducir a pensar lo contrario, la Ley es más que un cuerpo regulatorio de las instituciones de crédito, al igual que sus antecesoras de 1982 y de 1985, en general al servicio de banca y crédito, aunque en esta ocasión se tuvo el debido cuidado de eliminar para dicho sustantivo el calificativo de público, a fin de ser coherentes con la reforma constitucional que precedió a este ordenamiento.⁽⁶⁾

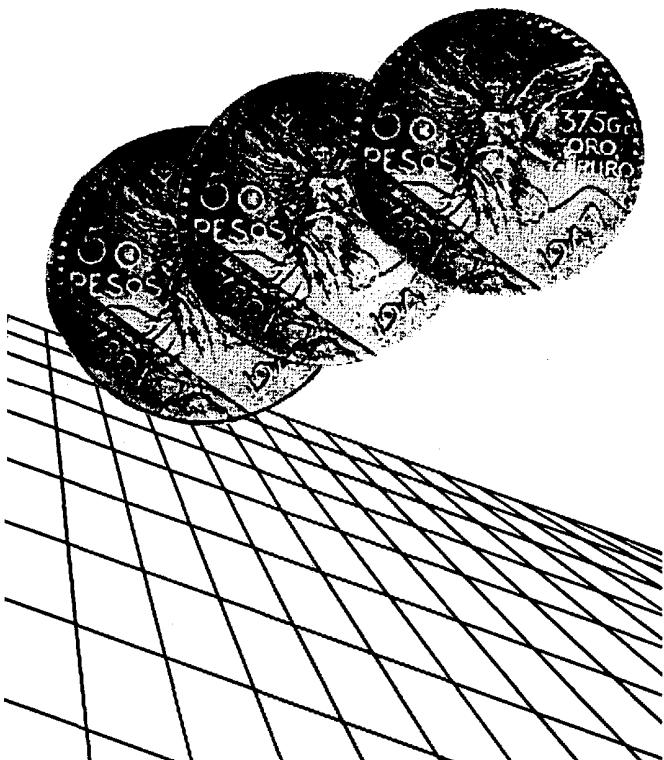
Así las cosas, la Ley tiene un objeto múltiple, según reza el artículo Iº de la misma, consistente en regular:

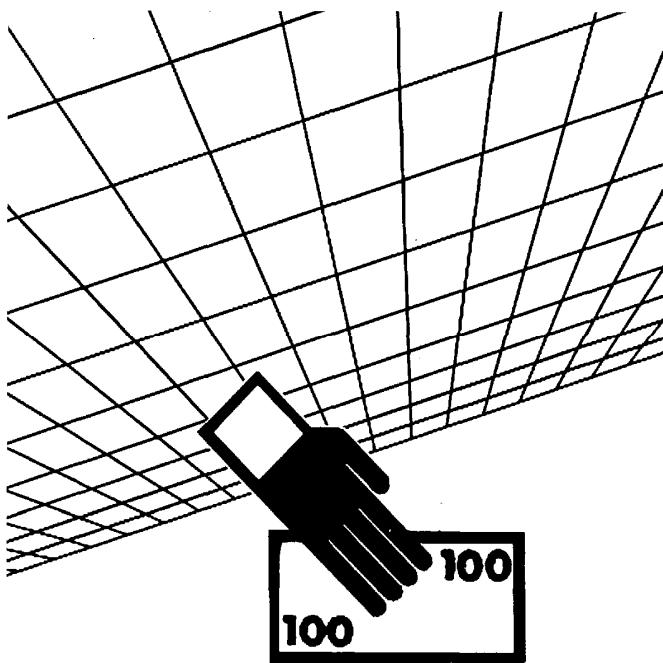
1. El servicio de banca y crédito.
2. La organización y funcionamiento de las instituciones de crédito.
3. Las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar.
4. Su sano equilibrio y desarrollo.
5. La protección de los intereses del público.
6. Los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del sistema.

Sobre el particular, la nueva Ley no varía mucho con respecto a la de 1985, cuyo artículo Iº disponía: "La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar los términos en que el Estado presta el servicio público de banca y crédito; las características de las instituciones a través de las cuales lo hace su organización; su funcionamiento, en apoyo a las políticas del desarrollo nacional, las actividades y las operaciones que pueden realizar; y las garantías que protegen los intereses del público".

Las modificaciones que pueden observarse son tres:

1. La nueva Ley no es de orden público, ello puede interpretarse como una cuestión más de carácter político que jurídico, en el sentido de que dicho ordenamiento y el objeto por él regulado ya no forman parte de la actividad pública, sino que han pasado a serlo del ámbito privado, para tranquilidad de los futuros compradores de las negociaciones bancarias.
2. El grupo gobernante quiso dejar claro, a nivel de la legislación, que su intención es procurar un sano





equilibrio y desarrollo de las instituciones de crédito, intención que ha preocupado ya en ocasión de otras reformas financieras al legislador material, verbigracia cuando se agregó a la Ley de 1941 el artículo 99 bis. A fin de reconocer personalidad jurídica a los "grupos financieros", o cuando el artículo 2o. de la misma Ley citada fue modificado para introducir la fórmula de la multibanca. En ambas ocasiones las reformas planteadas propiciaron más que evitar la concentración de la intermediación financiera y del destino del crédito, debido a que como en el presente caso el Estado reformador sólo se ocupó de plantear su preocupación pero no estableció mecanismos de control adecuados.⁽⁷⁾

3. La nueva Ley plantea que el Estado ejercerá la rectoría sobre el servicio bancario. Este planteamiento no resulta del todo nuevo, ya que desde antes de la Ley de 1941 las legislaciones bancarias comenzaron a introducir mecanismos de control sobre los bancos privados, pero ahora igual que antes dichos mecanismos se han encontrado en la Ley Orgánica del Banco de México, más que en la Ley Bancaria. Quizá por eso la nueva Ley sólo dedica tímidamente un precepto a esta cuestión: el artículo 4o.⁽⁸⁾

No obstante, dicho precepto, que por lo demás tiene su correlativo en el tercero de la Ley de 1985, es mucho menos audaz que aquél, debido a que ya no puede sujetar a las instituciones de crédito al sistema nacional de planeación, pero cumple la función de tranquilizar a aquellos que "piensan que el Estado dejará totalmente en manos privadas el servicio" y además trata de advertir a los propios futuros nuevos banqueros que no podrán "ejercer prácticas que en el pasado generaron vicios insanos para el sistema financiero".⁽⁹⁾

En cuanto a las instituciones que prestarán el servicio público de banca y crédito, el artículo 2o. de la Ley dispone que éste "sólo podrá prestarse por instituciones de crédito que podrán ser: I. instituciones de banca múltiple, y II. instituciones de banca y desarrollo".

Sintácticamente el párrafo que hemos transscrito contiene una imprecisión que puede resultar de consecuencias jurídicas considerables. Es decir, seguramente el legislador quiso decir que únicamente las "instituciones de crédito" pueden prestar el servicio de banca y crédito y que por otra parte esas instituciones de crédito pueden ser de "banca de desarrollo" o de "banca múltiple". Empero tal y como se encuentra redactada induce a pensar que inclusive otras organizaciones que no sean instituciones de crédito pueden prestar el servicio en cuestión.

En el mismo orden de ideas, los párrafos segundo y tercero del precepto que estamos comentando, al definir lo que debe entenderse por servicio de banca y crédito abren la posibilidad de que otro tipo de intermediarios no definidos como "instituciones de crédito" puedan ejercer algunas actividades relacionadas con el mismo. Estos párrafos disponen:

"Para los efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos de 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"

"No se consideran operaciones de banca y crédito aquéllas que, en el ejercicio de las actividades que le sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos ordenamientos en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares en cuenta de cheques"

Lo anteriormente transscrito significa que los intermediarios financieros distintos de las instituciones de crédito podrán realizar todas las operaciones de crédito siempre que sea en ejercicio de las actividades que le son propias y estén debidamente autorizados en términos de las leyes aplicables sin que tales actos sean considerados como operaciones de banca y crédito, con excepción del depósito irregular de dinero en cuenta de cheques.

Mención especial merece el artículo 3o. que crea al Sistema Bancario Mexicano, integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la Ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

Los artículos 5o. y 6o. de la nueva Ley tienen su correlativo en el 5o. y 8o. de la Ley de 1985 respectivamente.

Por su parte, aunque el artículo 7o., en su primer párrafo es similar al diverso de la Ley de 1985 al establecer la posibilidad de que se autoricen oficinas de

de representación de entidades financieras del exterior, sin embargo en los párrafos subsecuentes vuelve a señalar la posibilidad que dio la Ley de 1941 para que bancos extranjeros de primer orden establezcan sucursales en territorio nacional. En efecto, el artículo 6o. de la Ley de 1941 señalaba:

"Los bancos e instituciones de crédito del extranjero, podrán tener en la República establecimientos u oficinas con el carácter de sucursales o agencias, únicamente para efectuar, en los términos de esta Ley, las operaciones de banca a que se refiere la fracción I del artículo 2o., pero sin facultad de emitir bonos de caja, siempre que se ajusten a los preceptos sobre sociedades extranjeras contenidos en la Ley General de Sociedades Mercantiles..."⁽¹⁰⁾

El párrafo tercero del artículo 7o. de la nueva Ley señala:

"La propia Secretaría podrá autorizar el establecimiento en la República de sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas podrán efectuarse exclusivamente con residentes fuera del país"

II. DE LAS INSTITUCIONES DE CRÉDITO

A. GENERALIDADES

El Título Segundo de la Ley que nos ocupa se refiere a las instituciones de crédito y se agrupa en dos capítulos, el primero dedicado a las instituciones de "banca múltiple" y el segundo a las de "banca de desarrollo".

Para entender claramente estas dos categorías es necesario hacer un poco de historia. En efecto, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 contemplaba tres tipos de instituciones de crédito, a saber:

1. Las instituciones de crédito privadas concesionadas en términos del artículo 2o. para ejercer exclusivamente una de las actividades ahí enumeradas.
2. Las instituciones nacionales de crédito definidas por el Artículo 1o. de la Ley como aquéllas constituidas con participación del Gobierno Federal o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o Consejo adopten.
3. Los bancos extranjeros, siendo el único existente el First National City Bank.

Como se recordará, por reforma a la Ley del 41 efectuada en el año de 1975, las instituciones de crédito pudieron transformarse en bancos múltiples, pudiendo ejercer ya no solamente alguna de las actividades contempladas en el artículo 2o. de la misma ley sino todas ellas. La mayoría de los bancos privados importantes se

transformaron en múltiples al igual que los bancos públicos, pero algunos, los pequeños, continuaron siendo bancos especializados.⁽¹¹⁾

Por diversas razones que se explican ampliamente en nuestro trabajo "Notas sobre la historia de la legislación sobre bancos en México",⁽¹²⁾ el Estado tomó la decisión de estatizar la actividad bancaria emitiendo para ello el "Decreto que establece la nacionalización de la banca privada",⁽¹³⁾ que tuvo como objeto fundamental expropiar en favor del Gobierno Federal, los activos propiedad de los bancos privados. De esta manera, excepción hecha del Banco Obrero y del City Bank. N.A., los bancos antes privados pasaron a ser considerados como "bancos nacionalizados", mismos que por virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1982, pasaron a denominarse instituciones nacionales de crédito, al igual que aquellas constituidas como tales el amparo del artículo 2o. de la Ley de 1941. Sólo había una diferencia entre ambos tipos de instituciones, los primeros no eran sino los antiguos bancos comerciales privados, mientras que los segundos constituían el sector de la banca de desarrollo.

Posteriormente al aprobarse en diciembre de 1982 la Ley Reglamentaria del Servicio Público en Banca y Crédito⁽¹⁴⁾, los ex bancos privados tenían un plazo de seis meses para transformarse en "sociedades nacionales de crédito", distinguiéndolos así de las "instituciones nacionales de crédito" que siguieron regulándose por la Ley de 1941.

Finalmente, la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 al fusionar los objetos materiales de las leyes de 1982 y de 1941 dio a ambos tipos de bancos el carácter de "sociedades nacionales de crédito" considerando a los antiguos bancos privados como "sociedades nacionales de crédito de banca múltiple", mientras que reservó a los anteriormente considerados "instituciones nacionales de crédito" como "sociedades nacionales de crédito de banca de desarrollo".⁽¹⁵⁾

La nueva Ley se refiere a dos tipos de instituciones, las de banca múltiple y las de banca de desarrollo. Las primeras, al tenor de los artículos 8o. y 9o. son sociedades anónimas constituidas conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles y al propio artículo 9o. y autorizadas por el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para organizarse y funcionar como tales.

Las segundas según reza el artículo 39 de la Ley son entidades de la Administración Pública Federal, constituidas con el carácter de "sociedades nacionales de crédito". Es decir, que en cierta manera, se vuelve al sistema vigente en la Ley de 1941, con la única diferencia de que en términos de la nueva Ley ya no es necesario contar con concesión para ejercer el servicio de banca y crédito sino que basta con una simple autorización.⁽¹⁶⁾

B. LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

Del título que analizamos, llama la atención el artículo 11 que se refiere a la integración del capital social de las instituciones de banca múltiple, y según el cual éste se integra por tres tipos de acciones, a saber:

- I. La serie 'A', que podrá representar el cincuenta y uno por ciento del capital de la institución,
- II. La serie 'B', que podrá representar hasta el cuarenta y uno por ciento del capital de la institución,⁽¹⁷⁾ y
- III. La serie 'C', que en su caso podrá representar hasta el treinta por ciento del capital de la institución.

Al tenor de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley en comentario, estas acciones pueden adquirirse de la siguiente forma:

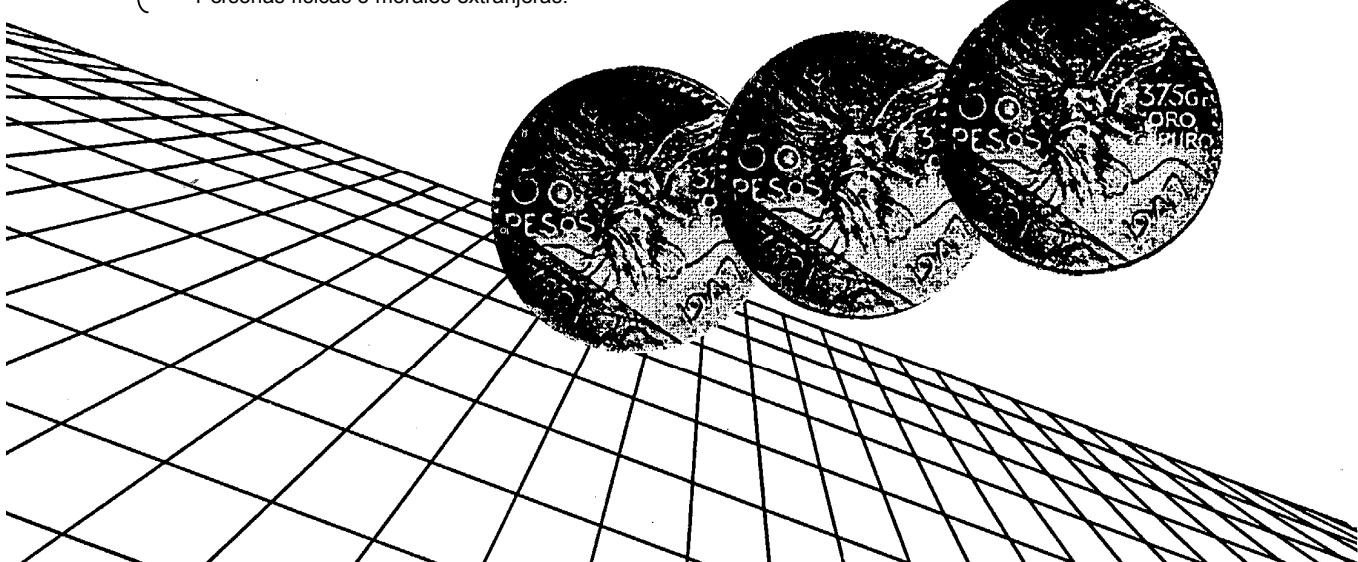
SERIE A	<ul style="list-style-type: none">— Personas Físicas Mexicanas.— Gobierno Federal, Instituciones de Banca de Desarrollo y Fondo Bancario de Protección y Ahorro.— Sociedades Controladas.
SERIE B	<ul style="list-style-type: none">— Mismas personas que en el caso anterior.— Otras Sociedades Mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.— Instituciones de Seguros y de Finanzas como inversión de sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores; Sociedades de Inversión; Fondos de Pensiones o Jubilaciones y los demás inversionistas que autorice la S.H.C.P.
SERIE C	<ul style="list-style-type: none">— Mismas personas que los casos anteriores— Las demás personas morales mexicanas (esto es tengan o no cláusula de exclusión de extranjeros).— Personas físicas o morales extranjeras.

Nuestra nueva Ley cumple la función de establecer las bases de la reprivatización del sistema bancario nacional, y en ello va más allá que la Ley de 1941, que si bien establecía el régimen de concesión impedía la participación del capital extranjero en los negocios bancarios. Esto último debe enmarcarse dentro de la política de apertura del Gobierno Salmista, al tiempo que resultaba también necesario en aras de la reciprocidad internacional ya que los propios intermediarios financieros nacionales está buscando, con buenos resultados por cierto, la conquista de otros mercados alternos al doméstico.⁽¹⁸⁾

Empero, la función privatizadora no es mérito total de la nueva Ley, ya en las reformas de diciembre de 1989 a Ley de 1985⁽¹⁹⁾ se contemplaba la emisión de una serie "C" de certificados de aportación patrimonial que por cierto nunca fueron emitidos debido a la entrada en vigor de la Ley que venimos analizando. En efecto, el artículo 11 reformado de la Ley de 1985 disponía que el capital social de las sociedades nacionales de crédito se integraría con certificados de aportación patrimonial de tres series, a saber: "A", "B" y "C" esta última según comenta la exposición de motivos que acompaña a la respectiva reforma "... sólo conferían los derechos de participar en las utilidades de la emisora y en su caso a la cuota de liquidación; recibir el reembolso de sus certificados cuando se reduzca el capital social o se fusione la institución: adquirir en igualdad de condiciones y en proporción al número de certificados, los que se emitan por aumento del capital adicional. No se otorgan derechos corporativos a los tenedores de dichos certificados"⁽²⁰⁾

De manera tal que la nueva Ley tiene el mérito de completar la labor ya iniciada por las reformas apuntadas al conferir también a los tenedores de la serie "C" derechos corporativos.

Otra disposición que merece nuestra atención es el artículo 17 de la nueva Ley que establece: "Ninguna persona física o moral podrá adquirir directamente o a través de interpósita persona, mediante una o varias



operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de acciones por más de cinco por ciento del capital pagado de una institución de banca múltiple....". Esta prescripción no es novedosa, fue introducida en la década de los setenta en la Ley de 1941 y se le conoció como el principio de democratización del capital social; lo que sí es novedoso es la serie de excepciones que, según el nuevo ordenamiento, esta regla permite.

Es decir, el artículo en cuestión señala en su segundo párrafo que no quedan sujetas a la prohibición transcrita supra, el Gobierno Federal, las instituciones de seguros y fianzas que inviertan en los términos de la fracción III del artículo 14, El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, las sociedades controladoras a que se refiere la Ley Para Regular las Agrupaciones Financieras, los accionistas institucionales de banca múltiple que adquieran acciones conforme a lo previsto en programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conducentes a la fusión de dichas instituciones y las instituciones de banca múltiple que adquieran acciones por cuenta propia conforme a los programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Al igual que en las dos legislaciones que le precedieron, en este ordenamiento, la administración de las instituciones de banca múltiple es encomendada a un Consejo de Administración y a un Director General (art. 21). El consejo de Administración puede integrarse por once consejeros o por un número de miembros que sea múltiplo de once. Así las cosas, los accionistas de la serie "A" pueden designar a seis consejeros o, en su caso, un múltiplo de este número; mientras que los accionistas de la serie "B" puede designar, en el caso de ser once los miembros, hasta cinco y en el caso de veintidós hasta diez, sin embargo la Ley no aclara a cuantos nombrarían en el caso de que fueran treinta y tres los miembros.

Por su parte, los accionistas de la serie "C" en el caso de ser once los miembros pueden nombrar un consejero por cada diez por ciento del capital que posean y en caso de ser veintidós podrán nombrar a un consejero por cada cinco por ciento del capital que posean.

De tal manera que los únicos consejeros que tienen una proporción fija de representantes en el Consejo número son los de la serie "A", mientras que los de las serie "B" tienen una cuota de escaños variable que puede disminuir a medida que aumentan los integrantes que representan a la serie "C".

Si bien el artículo 24 establece que el cargo de Director General de una institución de banca múltiple sólo puede recaer en un mexicano, el artículo 23 contempla la posibilidad de que los consejeros tanto de la serie "A" como de la serie "B" puedan ser extranjeros con el carácter de inmigrados y de una lectura cuidadosa del artículo 16 puede desprenderse que los consejeros de la serie "C" pueden ser también extranjeros sin ninguna limitación de calidad migratoria.

Finalmente, la Ley dispone que el órgano de vigilancia de las instituciones de banca múltiple este integrado cuando menos con un representante de cada serie de capital social (art. 26).

C. LAS INSTITUCIONES DE BANCA DE DESARROLLO.

Estas instituciones se encuentran reglamentadas en el capítulo II del Título Segundo de la nueva Ley, pero sus disposiciones son ya viejas, en virtud de que se trata de los mismos preceptos que en la Ley de 1985, antes de la reforma salinista de diciembre de 1989, regulaban a las sociedades nacionales de crédito cuando casi toda la banca era pública.

Así, la legislación bancaria mexicana, podemos asegurar, pasa por dos etapas cíclicas. En 1982, con la aprobación por el Congreso de la Unión de una Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito sin la abrogación de la vieja Ley de 1941, se bifurca dado que el primero de los ordenamientos citados regularía a la nueva banca pública que surgía de la expropiación bancaria, mientras que el segundo normaría a la todavía existente banca privada Así como a las ya añejas instituciones de crédito de capital público o mixto. En 1985, con la Emisión de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se fusionan los contenidos de los anteriores ordenamientos en una sola legislación ambos ámbitos materiales, pero excluyendo a las instituciones de crédito privadas cuyo ámbito regulatorio prácticamente "clandestino" se escondía en la no abrogada pero si derogada Ley de 1941.

Ahora, en 1990 la nueva normatividad recoge parte de las normas de la Ley de 1985 y parte de las normas de la Ley de 1941 son sacadas del estado de latencia en que se encontraban y con un retoque modernizador se compactan al lado de las de 1985 en un nuevo ordenamiento bancario que vuelve a regular dos ámbitos completamente diferentes: el de la banca privada (nueva y vieja) y el de la banca pública "sólo por si llegase el Estado a conservar alguna institución de crédito".⁽²¹⁾

En ese sentido, se mantienen los rasgos distintivos de las sociedades de crédito ya conocidos, a saber:

- Se trata de entidades de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonios propios, (art. 30)
- El capital social de éstas se integra por títulos de crédito denominados certificados de aportación patrimonial, que son de carácter nominativo y que se dividen en dos series; la serie "A" que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y la serie "B" que representará el treinta y cuatro por ciento restante, (art.32)

- Se mantienen las normas relativas a la suscripción de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B". En tal sentido el artículo 34 dispone que la S.H.C.P. "Establecerá, mediante disposiciones de carácter general, la forma, proporciones, y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B". Asimismo, el penúltimo párrafo del artículo 33 señala que: "En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de las instituciones de banca de desarrollo, personas físicas o morales extranjeras, ni sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros". El artículo 35 por su parte al referirse a los derechos que amparan los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", dispone que "darán a sus titulares el derecho de participar en las utilidades de la institución emisora y, en su caso, en la cuota de liquidación"; agregando además un listado de los derechos corporativos que también generan a sus titulares, siendo éstos: designar miembros del consejo directivo, integrar la comisión consultiva, así como el derecho del tanto respecto a la emisión de nuevos certificados.
- La administración recae en un Consejo Directivo y un Director General, siendo este último designado por el Presidente de la República (arts. 40 y 43).
- Además de lo señalado en el párrafo anterior, las sociedades nacionales de crédito contarán con un órgano de vigilancia y una comisión consultiva (arts. 44 y 45).
- El órgano de vigilancia se integrará por dos comisionados, nombrados, uno por la SECOGEF y otro por la comisión consultiva. (art. 44).
- La Comisión consultiva se integrará por los titulares de la serie "B" distintos del Gobierno Federal.

III. DE LAS OPERACIONES

El Título Tercero de la Ley se refiere a las operaciones que pueden realizar las instituciones de crédito. En cuanto a esto cabe señalar que el catálogo de operaciones que contiene el artículo 46 de la nueva Ley es exactamente el mismo contenido en el artículo 30 de la Ley de 1985.

En general, salvo adecuaciones que habremos de comentar, las normas contenidas en los artículos 46 a 85 de la nueva Ley son la transcripción literal de las contenidas en los artículos 30 a 66 de la Ley de 1985.

Si cabe comentar que en la nueva Ley desaparece una norma que a nuestro juicio era muy importante, es decir

la contenida en el artículo 43, misma que disponía: "En caso de fallecimiento del depositante de la cuenta de ahorro, podrá entregarse al beneficiario señalado en la libreta respectiva, el saldo de esa cuenta en tanto no exceda de la cantidad equivalente a cinco veces el salario mínimo general diario del Distrito Federal elevado al año por el Titular".

Por otra parte, el nuevo ordenamiento introduce dos normas nuevas, a saber:

- El artículo 74 diseña un mecanismo de intercambio de información, a través del Banco de México, sobre las operaciones activas de las instituciones de crédito que incluye el incumplimiento de los clientes.
- El artículo 75 dispone que las instituciones de banca múltiple pueden, realizar, bajo ciertas bases que el propio precepto describe, inversiones en títulos representativos del capital de sociedades que no sean entidades financieras del exterior ni se trate de empresas que les presten servicios complementarios. Ello va a permitir nuevamente que, como sucedió en épocas precedentes de la nacionalización, el capital financiero se integre a la estructura de los grupos empresariales.

IV. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES Y DE LA CONTABILIDAD

No es el interés de este trabajo tratar lo relativo a la contabilidad de las instituciones de crédito. Huelga a señalar que como en el caso del Título anteriormente tratado, salvo modificaciones que implica el propio cambio del sistema financiero a raíz de la reprivatización, el texto de este apartado guarda mucha similitud con el relativo de la Ley abrogada.

V. LAS PROHIBICIONES, SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y DELITOS

Este título es sólo parcialmente modificado, pero en su mayor parte reproduce las normas relativas de la Ley de 1985.

En ese orden de ideas, salvo el artículo 103 cuyo contenido es totalmente nuevo, algunas agregaciones a los artículos 106, 110, 111, 112, y la creación de los artículos 113, 114, 116, 121 y 122 el resto de las normas se mantienen igual.

El artículo 103 dispone que: "Ninguna persona, física o moral podrá captar recursos del público en el mercado nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose ésta a cubrir el principal y, en su

caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

En cuanto al artículo 106 que establece las prohibiciones a las instituciones de crédito, la fracción II cuyo texto en el artículo 84 de la Ley de 1985 era: "A las instituciones de crédito les estará prohibido: II Dar en prenda los títulos o valores de su cartera, salvo que se trate de operaciones con el Banco de México"; ahora se le agrega inmediatamente a continuación "...con las instituciones de banca de desarrollo, con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico."

A este mismo precepto se agrega una nueva fracción, la V, que prohíbe a las instituciones de crédito "Celebrar operaciones y otorgar servicios con su clientela en los que se pacten condiciones y términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado prevalecientes en el momento de su otorgamiento, de las políticas generales de la institución, y de las sanas prácticas y usos bancarios".

En el artículo 110 se establece ahora un recurso que pueden interponer los afectados por una sanción de la Comisión Nacional Bancaria ante la propia dependencia. (22)

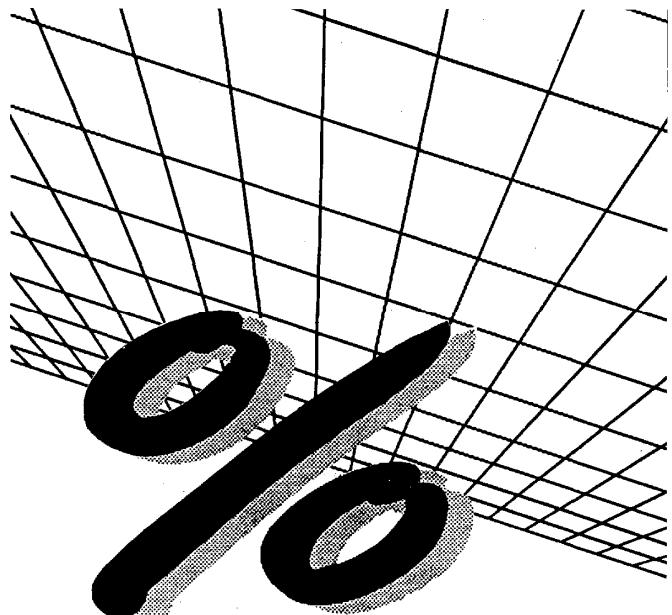
Con respecto a los delitos especiales consagrados ya en los artículos 89 y 90 de la Ley de 1985, se reproduce en los artículos III y II2 de la nueva Ley, las sanciones son elevadas con relación a las anteriormente existentes que eran de cinco mil salarios mínimos a una multa de quinientos a cincuenta mil salarios mínimos, manteniéndose la pena corporal en diez años.

El artículo 113 que, siendo de nueva creación pudiera pensarse consagra nuevos tipos penales simplemente desagrega los contenidos de normas ya vigentes en 1985, señaló:

"Art. 113 Serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de quinientas a cincuenta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el distrito federal, a los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito:

I. Que dolosamente omitan registrar en los términos del artículo 99 de esta Ley, las operaciones efectuadas por la institución de que se trate, o que mediante maniobras alteren los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o resultados.

II. Que ha sabiendas, presenten a la Comisión Nacional Bancaria datos falsos sobre la solvencia del deudor o sobre el valor de las garantías que protegen los créditos, imposibilitándola a adoptar las medidas necesarias para que se realicen los ajustes correspondientes en los registros de las instituciones respectivas".



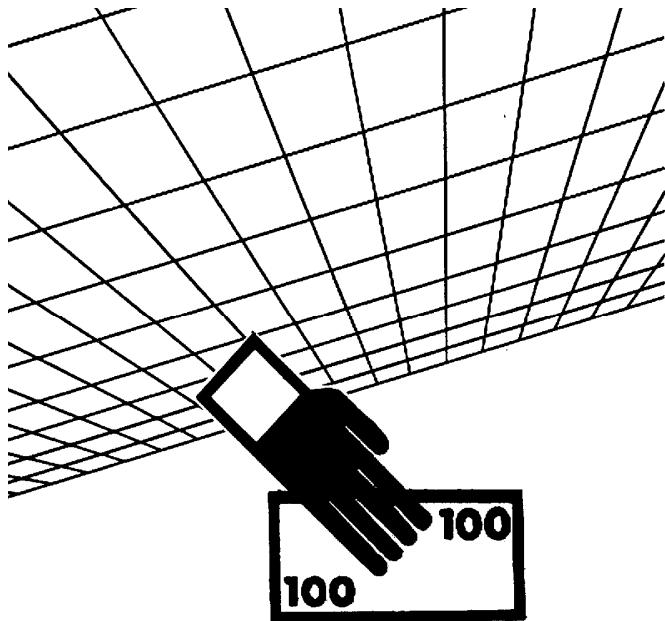
La norma contenida en la fracción I arriba transcrita ya se contemplaba en la fracción I del artículo 91 de la Ley de 1985, misma que señalaba: "Serán sancionadas con las penas que señala el artículo que antecede, los servidores públicos de las instituciones de crédito que omitan registrar en los términos del artículo 78 de esta ley, las operaciones efectuadas por la institución de que se trate, o que mediante maniobras alteren los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de los activos, pasivos, cuentas contingentes o resultados".

De la misma manera, la fracción II del mismo precepto de la Ley de 1985 guarda correspondencia con la fracción IV del precepto de la nueva Ley transcrita, ya que aquella señalaba: "...que falsifiquen, alteren, simulen o, a sabiendas, realicen operaciones que resulten en quebrantos el patrimonio de las instituciones en las que presten sus servicios".

El artículo 114 pretende llevar la idea de la moralización de los servidores públicos, explicable en tiempos de la banca pública, al ámbito de la banca privada. Dicho precepto señala:

"Los empleados y los funcionarios de las instituciones de crédito, con independencia de los cargos e intereses fijados por la institución, por sí o por interpósito persona, reciban indebidamente de los clientes algún beneficio como condición determinante para celebrar cualquier operación, serán sancionados con prisión de tres meses a tres años y con multa de treinta a quinientas veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, cuando el monto del beneficio no exceda de quinientas veces el referido salario, en el momento de cometerse el delito cuando excede de dicho monto serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de quinientos a cincuenta mil veces el salario mínimo señalado".

El artículo 116 establece simplemente una cuestión de carácter técnico, al disponer: "Para la imposición de las



sanciones y multas previstas en el presente Capítulo y en el II de este Título, respectivamente, se considerará el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de cometerse la infracción o delito de que se trate".

VI. DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA

Desde su origen la Comisión denominaba Bancaria y de Seguros, pero por reformas a la Ley de 1985 en diciembre de 1989 pasó a denominarse simplemente bancaria, al tiempo que en la Ley de Seguros y en la Ley de Fianzas se creaba la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. La

Ley de Instituciones de Crédito retoma esta nomenclatura.

Los principales cambios que se avisoran en el Título VII relativo a la Comisión Nacional Bancaria amplían algunas de sus facultades, al tiempo que desaparece la de actuar como, conciliador por las controversias que surgían entre el público usuario, los bancos, y eliminar al Comité Consultivo.

En cuanto a las facultades que se agregan el párrafo segundo del artículo 123 dispone:

"Será atribución de esa Comisión, aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga 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 corresponden a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, competen aplicar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación".

Asimismo, en la fracción X del artículo 125 de la nueva Ley se faculta a la Comisión a imponer otras sanciones que autorice su junta de Gobierno.

En cuanto a la desaparición de la función concitadora de la Comisión, no encontramos en la exposición de motivos una explicación al respecto por lo que suponemos que en adelante las controversias que surjan entre el público y los bancos serán dirimidos directamente ante los tribunales ordinarios.

Finalmente, como indicamos antes, el Comité Consultivo que en la Ley de 1985 se integraba por el número de miembros que señalase la Junta de Gobierno y conocía de los asuntos que la misma le encomendase, desaparece en la nueva Ley.

CONCLUSION

Como lo comentamos, esta Ley fue aprobada por el Congreso de la Unión después de la reforma a la Constitución política que sentó las bases para la reprivatización formal del servicio de banca y crédito —la privatización real ya se había dado a través del impulso a los intermediarios no bancarios—. Era por tanto de esperarse que un nuevo marco constitucional requiriese una nueva legislación secundaria que desarrollase el espíritu de la Norma Fundamental sobre el particular. Por otra lado, era también de esperarse que el proyecto "modernizador" del gobierno actual demandase una ley justamente modernizadora del aparato financiero.

Sin embargo el análisis que hemos realizado en el presente trabajo muestra como el nuevo ordenamiento que regula la actividad de los bancos en México es una mezcla de las leyes de 1941, 1982 y 1985, salvo muy pocas normas que si cumplen con esa cualidad modernizante. En ese orden de ideas, y en estricto sentido jurídico, no era necesaria la

aprobación de una nueva Ley puesto que las tres ya mencionadas estuvieron vigentes al mismo tiempo, debido a que ni la de 1941 ni la de 1982 habían sido abrogadas por la de 1985 y de hecho la primera de ellas regulaba la actividad de la banca privada, que tampoco dejó esquema, una vez reformada la constitución hubiese bastado con la venta al capital privado de los certificados de aportación patrimonial de la serie "A" y/o el otorgamiento de nuevas concesiones a la luz del artículo 2o. de la Ley de 1941.

En consecuencia, la expresión jurídica de la nueva estrategia económica, por lo que hace al sector financiero debe buscarse en otros ordenamientos tales como la recientemente aprobada "Ley para regular las agrupaciones financieras" que tiene como principal objetivo justamente el de regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros. Aunque no debe omitirse señalar que en la Ley de 1941 se regulaba la organización de los grupos financieros y en tal sentido el contenido de esta Ley no es

nuevo, pero si es nuevo en la medida que el ordenamiento mencionado no sólo regula a las agrupaciones bancarias sino también abarca a la agrupación de intermediarios no bancarios.

Debe también buscarse esa estrategia en la Ley del Mercado de Valores qué a propuesta de Salinas de Gortari fue reformada en diciembre de 1989 para de una vez por todas poner en claro que las acciones que operan en la bolsa no deben entenderse como títulos representativos del capital social de las emisoras sino como "acciones bursátiles", es decir como papeles de especulación en el sentido más cercano a las fichas de un casino, que 'juegan' bajo las reglas de la 'contratación bursátil' y que muy poco ocasionalmente tienen que ver con los estados financieros de sus emisoras.

Debe también buscarse en la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito que al gestarse en épocas de Miguel de la Madrid ha permitido liberalizar el mercado

de cambios a través de la proliferación de casas donde se compran, venden y cambian divisas y que a instancias del nuevo Presidente se ha puesto al corriente con las últimas novedades del mercado internacional de capitales reconociendo la existencia de las "empresas de factoraje financiero" que habrán de ser actores fundamentales de cara a la integración económica de nuestro país con los dos vecinos de Norteamérica.

Si algo tiene de nueva la Ley de Instituciones de Crédito que hemos comentado es que se adecúa precisamente a los ordenamientos que regulan a la banca paralela y junto con estos abren la posibilidad de la inversión extranjera en ese ámbito, cuestión que estuvo siempre vedada desde los años que se puso en vigor la Ley de 1941, y que a excepción del First National City Bank, desapareció de nuestro país desde los años en que Carranza incautó la banca (21 de septiembre de 1916). Empero, para lograr lo anterior hubiese sido suficiente con reformar la Ley de 1941.

NOTAS

- 1 Al respecto, cabe destacar que si bien este ordenamiento abroga a la Ley de 1985, siguen sin abrogarse las leyes de 1941 y 1982.
- 2 Véase: González Márquez, José J. 'Notas en torno a la historia de la legislación sobre bancos en México" en REVISTA DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. México, Escuela Libre de Derecho, 1988.
- 3 Véase: Iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Banca y Crédito remitidas a la Cámara de Diputados por el Titular del Poder Ejecutivo el 15 de noviembre de 1989.
- 4 En la exposición de motivos de la citada reforma se lee: "... Así, la reforma del artículo 28 que adicionó ese quinto párrafo en 1982, define el servicio de banca y crédito, sin duda, como una muy importante actividad pero no como una área estratégica...".
- 5 La nueva Ley se integra por Siete Títulos contenido sólo uno más que su antecesora, estos son: I. De las disposiciones generales II de las instituciones de crédito, III. de las operaciones, IV. de las disposiciones generales y de contabilidad, V. de las prohibiciones, sanciones administrativas y delitos, VI. de la protección de los intereses del público, y VII. de la Comisión Nacional Bancaria.
- 6 Ver Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990.
- 7 En efecto, la exposición de motivos que acompañó a la reforma de 1974 señaló:

"...el resultado de dicho reconocimiento (se refiere al reconocimiento de los grupos financieros) fue la formación de grandes grupos integrados por distintas instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos bajo el criterio de la especialidad, las cuales al contar con amplios cuerpos técnicos y administrativos en el conjunto de sus instituciones han adquirido una situación competitiva que redundó en la concentración excesiva de recursos en un número reducido de grupos limitando el desarrollo de instituciones bancarias de tamaño pequeño que sólo gozaban de una concesión ... Se abre la posibilidad de que surjan instituciones bancarias múltiples mediante la fusión de instituciones pequeñas que de esta manera mejoren su situación competitiva frente a los actuales grupos financieros, con el objeto de lograr una mayor dispersión de los recursos del sistema, un desarrollo bancario más equilibrado y un freno a las tendencias monopólicas que se observan".
- 8 Entre estos mecanismos tenemos el encaje legal, la tasa de interés, el tipo de cambio, etc.
- 9 En el discurso pronunciado durante la VI Reunión Nacional de la Banca, en Ixtapa, Gro. el 13 de agosto de 1990 Pedro Aspe señaló:

"... Que quede claro, la banca, por su naturaleza, es una actividad basada en la confianza de la sociedad, no servirá para la especulación de unos cuantos... Se busca evitar la conformación de grupos financiero-industriales, ya que éstos concentran el ingreso y pueden provocar un uso ineficiente de los recursos. Ello dio lugar en el pasado a prácticas nocivas para la sociedad, como la canalización preferente de recursos otorgados a empresas relacionadas con grupos bancarios o bien, operaciones de complacencia".
- 10 Tomado de "Legislación Bancaria", tomo III. México, S.H.C.P., 1988.
- 11 Ver Diario Oficial de fecha 2 de enero de 1975.
- 12 González Márquez, José J. Op. cit.
- 13 Ver Diario Oficial de la Federación de fecha 10. de septiembre de 1982.
- 14 Véase: Artículo 2o. transitorio de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.
- 15 Ver artículo 9o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.
- 16 Ver artículo 8o. de la Ley de Instituciones de Crédito.
- 17 Cabe señalar que según reza el propio precepto, para la emisión de las acciones de la serie "C" se requiere autorización de la S.H.C.P.
- 18 Véase el trabajo: 'Financial services in northamerican trade area", presentado en la VI Reunión Nacional de la Banca en agosto de 1990 en Ixtapa, Gro.
- 19 Nos referimos a las reformas que a iniciativa del propio Presidente de la República aprobó el Congreso de la Unión en diciembre de 1989.
- 20 Tomado del texto original que remitió la Secretaría de Gobernación a la Cámara de Diputados."
- 21 Una revisión comparativa de las normas del capítulo 2o. del Título II de la nueva Ley con las del capítulo 2o. del Título II de la Ley de 1985 demuestra su equivalencia.
- 22 Este precepto señala en su párrafo tercero: " Los afectados podrán ocurrir por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria en defensa de sus intereses, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se les notifique la sanción correspondiente, acompañando las pruebas pertinentes a efecto de que la propia Comisión resuelva lo conducente".