

4.6. Desarrollo del Derecho Bancario Mexicano (1968-1977)

FRANCISCO BORJA MARTÍNEZ

Profesor Numerario del Departamento de
Derecho de la Universidad Iberoamericana.

SUMARIO: 4.6.1. *Consideraciones generales.* 4.6.2. *Breves antecedentes.* 4.6.3. *Características del régimen en 1968.* 1. Estructura del sistema. 2. Regulación monetaria y crediticia. 3. Intermediación. 4. Actividades en el exterior. 5. Bancos e instituciones del extranjero. 4.6.4. *Reformas a la ley bancaria.* 1. Modificaciones de estructura. 1.1. La actividad bancaria como servicio público. 1. Generalidades. 2. Continuidad. 3. Idoneidad de los accionistas. 4. Idoneidad de las operaciones. 1.2. Transformación gradual del estatuto bancario para pasar de la banca especializada a la banca múltiple. 1. Reducción de los tipos de instituciones de crédito. 2. Reconocimiento de los grupos financieros y bases para su operación. 3. Unificación de normas. 4. Expedición de otras normas tendientes a la unificación. 5. Banca múltiple. 1.3. Internacionalización del sistema bancario mexicano. 1.4. Desarrollo y complejidad de los servicios bancarios. 1.5. Intervención en el mercado de valores. 2. Modificaciones en el régimen aplicable a las operaciones bancarias. 3. Modificaciones a las facultades de regulación monetaria y crediticia que la ley bancaria confiere a las autoridades financieras.

4.6.1. CONSIDERACIONES GENERALES

En la última década, el régimen jurídico aplicable a la intermediación institucional en el crédito fue objeto de reformas y adiciones que, por su alcance y trascendencia, pueden considerarse entre aquéllas de mayor significación en la historia del derecho bancario mexicano.

Durante ese decenio, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se modificó en tres ocasiones, conforme a los correspondientes decretos del Congreso de la Unión, publicados, respectivamente, en el "Diario Oficial" de la Federación, el 29 de diciembre de 1970, el 3 de enero de 1974 y el 2 de enero de 1975.

Estos decretos, cuyas disposiciones presentan una lógica y clara continuidad en la gradual consecución de objetivos comunes, tienen como propósitos fundamentales: fortalecer la configuración del ejercicio habitual de la banca y del crédito como un servicio público; dotar a las autoridades financieras con nuevas facultades que les permitan una más eficiente y oportuna regulación del crédito, dentro del marco que establece la ley;

modificar, a través de un proceso gradual, la estructura del sistema bancario mexicano, pasando del régimen de banca especializada al de banca múltiple y, en general, adecuar el estatuto de dicho sistema al desarrollo alcanzado por éste y a las proyecciones que presenta su crecimiento a corto y medio plazo.

La evolución continua que requiere todo sistema financiero para satisfacer los cambiantes requerimientos del desarrollo económico y técnico, imprime al código bancario un dinamismo más intenso que el observado en otros ordenamientos de carácter jurídico; prueba de ello lo constituye el hecho de que, en los últimos cincuenta años, se han expedido cuatro leyes bancarias con múltiples reformas y adiciones, precedidas y acompañadas por un amplio y variado cuerpo de disposiciones reglamentarias. Esta intensa labor normativa se ha realizado con oportunidad y pragmatismo, a fin de ir orientando y estructurando al sistema, sin sujetarlo en forma rígida o prematura a normas que entraban su adecuado desenvolvimiento. Así, desde la primera ley bancaria se observa el criterio de regular la intermediación institucional en el crédito a paso y medida que la participación de ésta en los mercados financieros presenta características suficientemente definidas y dentro de un proceso que, combinando normas sustantivas con disposiciones adjetivas, modifica el régimen jurídico con vistas a las diversas situaciones originadas en el crecimiento de dichos mercados y en los avances de la técnica en materia bancaria.

Para ilustrar este sostenido criterio existen múltiples ejemplos, de los que citaremos dos. La Ley General de Instituciones de Crédito promulgada en el año de 1897, con la que se inicia la reglamentación de la banca, estructurada en un sistema, sólo reguló a los tres tipos de instituciones cuyas características definidas así lo permitían —bancos de emisión, refaccionarios e hipotecarios— dejando a posterior estatuto la creación del marco jurídico especial aplicable a otra variada gama de establecimientos bancarios que, en ese tiempo, no presentaban lineamientos claros para su configuración jurídica. Por otra parte, las reformas a nuestro actual derecho bancario, materia del presente trabajo, han venido estableciendo el marco de la banca múltiple, *pari passau* a la configuración de situaciones reales observadas en el sistema y de proyecciones razonablemente previsoras en cuanto a su desenvolvimiento futuro.

Las modificaciones a la Ley Bancaria realizadas en la década de los setenta han tenido lugar dentro de esta tónica general y corresponden a un nuevo avance para el logro de un sistema eficiente y, por ello, capaz de cumplir en mayor medida sus funciones en la captación y el uso de los ahorros del público.

4.6.2. BREVES ANTECEDENTES

El derecho positivo mexicano que configura un sistema bancario propiamente dicho, comprende cinco leyes promulgadas los años de 1897, 1921, 1926, 1932 y 1941, esta última vigente con un muy amplio número de reformas y adiciones.

Hasta el año de 1968, la evolución de estos ordenamientos presentaba, en amplísimos rasgos, las características siguientes:

1. Estructura del sistema bancario basada en el criterio de banca especializada, esto es regulando diversos tipos de instituciones, cada uno de los cuales sólo puede llevar a cabo la mayor parte de sus operaciones pasivas y activas en un mismo mercado financiero. La banca de depósito lo hace primordialmente en el mercado de dinero, en tanto que la de inversión —financieras e hipotecarias— actúa en el mercado de capitales, acudiéndose, por regla general, al criterio del plazo para distinguir cuándo una operación se conceptúa correspondiente al mercado de dinero (corto plazo) y cuándo debe entenderse realizada en el de capitales (medio y largo plazo).

Este régimen se mantuvo en las diversas leyes, con excepción —en cierta medida— de la ley de 1932 que estableció una especialización real y no formal conforme a la que una misma institución podía, a través de diversos departamentos, actuar en ambos mercados financieros, criterio que se abandonó en la Ley de 1941 para volver al esquema tradicional.

2. Modificaciones al estatuto a fin de, sin perjuicio de la debida seguridad en la inversión de los recursos orientada a proteger el cumplimiento de las operaciones pasivas, prever la canalización de ahorros por parte de la banca conforme a prioridades en favor de diversos sectores económicos y sociales.

3. Intervención creciente del Estado en la actividad bancaria, afirmando paulatinamente el carácter de servicio público de la misma y configurando a la intermediación en el crédito como instrumento de las políticas económicas y sociales que fija el Gobierno Federal.

4.6.3. CARACTERISTICAS DEL REGIMEN EN 1968

1. En los primeros años del último decenio, el sistema bancario mexicano se mantenía, como se ha dicho, dentro del régimen de especialización por tipos de instituciones. Al efecto, dicho sistema se integraba, en lo que

a la banca privada se refiere, con siete tipos de instituciones de crédito, a saber: bancos de depósito, instituciones de ahorro, sociedades financieras, sociedades de crédito hipotecario, sociedades de capitalización, sociedades fiduciarias y bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar. Tal sistema comprendía, además, cinco tipos de organizaciones auxiliares de crédito: los almacenes generales de depósito, las cámaras de compensación, las bolsas de valores, las uniones de crédito y las compañías de fianzas reguladas en ley especial.

Dentro de este esquema básico, las operaciones de ahorro y las propias de las sociedades fiduciarias, podían llevarse a cabo por instituciones concesionadas exclusivamente para ello o bien a través de departamentos de algún otro tipo de instituciones de crédito. Asimismo, las operaciones de capitalización y las de ahorro y préstamo para la vivienda familiar eran susceptibles de concesionarse a una misma persona moral siempre que ésta las realizara a través de los correspondientes departamentos especiales.

Consecuente con estos criterios, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigente en 1968, permitía a la banca comercial recibir depósitos a la vista, con preaviso y a plazo no superior a cinco años; a las instituciones y departamentos de ahorro para hacerlo tratándose de depósitos de ahorro, ya sea en cuenta corriente —documentados en libretas o a plazo— mediante la emisión y colocación de bonos de ahorro; a las sociedades financieras, para recibir préstamos o depósitos a plazo superior a un año y emitir bonos financieros a largo plazo; las sociedades de crédito hipotecario podían a su vez emitir bonos hipotecarios e intervenir en la emisión y colocación de cédulas hipotecarias. Las sociedades de capitalización y los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar operaban mediante la celebración de los correspondientes contratos de capitalización o de ahorro y préstamo.

En cuanto a las operaciones activas, la especialización comprende tanto el plazo como el destino de los financiamientos. Los bancos de depósito deben canalizar primordialmente los recursos que captan del público, al otorgamiento de créditos a 180 días renovables, una o más veces, hasta 360 días, sin perjuicio de estar en posibilidad de conceder, dentro de ciertos límites, créditos o préstamos a mayor plazo destinados a la producción, a las exportaciones o a la compra de bienes de consumo duradero. Las sociedades financieras deben aplicar sus recursos a inversiones en valores o créditos que apoyen la producción o los servicios, principalmente a plazo medio y largo y, en la mayoría de los casos, con diversas garantías reales. Las sociedades de crédito hipotecario sólo están facultadas para conceder financiamiento a largo plazo con garantía específica de inmuebles y,

principalmente, para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de éstos, aun cuando, con dicha garantía, les sea posible otorgar asimismo créditos para cualquier otra inversión rentable o productora.

Ahora bien, en el inicio del período a comentario el desarrollo de las instituciones de crédito y la complejidad de sus operaciones habían rebasado ya la estructura de banca especializada antes descrita. Ante las limitaciones que supone el actuar primordialmente en un solo mercado financiero, se fueron integrando diversos grupos económicos formados por varias instituciones de crédito con concesión, cada una de ellas, para operar, respectivamente, como banco de depósito, sociedad financiera y sociedad de crédito hipotecario, contando asimismo con departamentos de ahorro y fiduciarios. Las sociedades anónimas integrantes de estos grupos bancarios tienen los mismos accionistas mayoritarios, ya sea directamente o mediante inversiones de capital de alguna o algunas de ellas en el capital de otras; presentan una administración unitaria, coordinada a través de la integración de los respectivos consejos, y se prestan mutuamente servicios en la captación y colocación de los ahorros del público; se procura asimismo reducir los entorpecimientos originados en los compartimientos estancos a que está sujeta cada institución, mediante la realización de operaciones interbancarias que transfieren, transitoriamente, recursos de una a otra sociedad.

Esta estructura propicia una "piramidación" de capitales que implica o puede implicar ciertos riesgos en cuanto a la solidez de los mismos, permitiendo a las instituciones del grupo ampliar considerablemente sus capacidades para adquirir pasivo ya que, un peso invertido en el capital de una de las instituciones da a ésta una determinada capacidad de pasivo que vuelve a producirse en otra institución cuando ese mismo peso se aplica a constituir el capital de esta última.

Por otra parte, las necesidades de mercado hacen que la captación a efectuarse mediante la colocación de bonos, formalmente a largo plazo, se convierta, de hecho, en obligaciones a la vista, por la recompra automática que hacen las financieras y las hipotecarias de los títulos emitidos por ellas. Así, en la práctica, la inversión en dichos valores —manejados en su casi totalidad a través de depósitos de administración constituidos en las emisoras o en instituciones de su grupo— se equipara a depósitos a la vista con intereses, haciéndose con ello inoperante, en gran medida, la distinción formal de la ley entre depósitos bancarios de dinero a la vista o a corto plazo y bonos financieros e hipotecarios a largo plazo, con lo que, en la realidad, las emisoras de estos títulos actúan ampliamente en el mercado de dinero, compitiendo ventajosamente con

los depósitos a corto plazo a recibir por la banca comercial los que, a pesar de las previsiones de la ley, tienen un muy precario desarrollo, salvo el caso de aquéllos constituidos en moneda extranjera.

Lo anterior origina una significativa carencia de adecuación entre la distinción formal de las operaciones pasivas asignadas en la Ley Bancaria a los diversos tipos de instituciones y la situación real de los pasivos del sistema bancario que, como se ha dicho, presentan, en su mayoría, una alta liquidez dada por los propios deudores y no por el mercado secundario.

En resumen, la estructura y las operaciones pasivas del sistema, considerado en su conjunto, dejan considerablemente de corresponder, en la práctica, al criterio y a la estructura de la banca especializada, consignado en la ley.

2. Correlativamente a lo anterior, la regulación monetaria y crediticia que la legislación en materia bancaria asigna a las autoridades financieras y, muy especialmente, al Instituto Central, reviste, en esa época; modalidades no específicamente consignadas en los ordenamientos aplicables, aun cuando éstas descansan en instrumentos contenidos en diversos preceptos legales.

El Banco de México, S. A. cuenta para influir en el volumen y en el costo del dinero y del crédito con instrumentos legales de dos tipos. El primero, referido a facultades de regulación normativa, comprende, básicamente, la administración del régimen de “encaje obligatorio” y el señalamiento de los montos máximos que pueden alcanzar los intereses, premios o descuentos que las instituciones de crédito carguen o abonen a sus clientes; el segundo corresponde a las operaciones bancarias que el propio Instituto Central puede llevar a cabo con las instituciones de crédito a él asociadas, y que consisten fundamentalmente, en créditos directos con garantía prendaria, adquisición o venta de valores y descuentos de títulos. Existen además algunos otros instrumentos de apoyo para que el Banco Central lleve a cabo la citada regulación, entre los que se encuentra el requisito de su previa opinión para la emisión de bonos o de cédulas hipotecarias y el relativo a la participación que la ley le señala respecto a diversas autorizaciones que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo que atañe a materias vinculadas a la capacidad del sistema bancario para adquirir pasivos.

La Ley de 1941 imponía a los bancos comerciales la obligación de depositar en el Banco de México, S. A. una parte de los recursos que captaran del público a través, fundamentalmente, de las cuentas de cheques. Este “encaje” tenía originalmente por objeto asegurar en las instituciones depositantes la liquidez que les permitiera el exacto y oportuno cumpli-

miento de sus operaciones pasivas. Posteriormente el régimen de encaje obligatorio constituyó también un instrumento del Banco Central para ejercer las funciones de regulación cuantitativa de la moneda y del crédito que la ley le encomienda ya que, elevando o reduciendo dicho encaje se disminuye o incrementa el volumen de recursos captados por los bancos de depósito que éstos están en posibilidad de colocar a su vez en el mercado. El régimen que nos ocupa se vino ampliando considerablemente, respecto a los pasivos sujetos a encaje, a las instituciones de crédito obligadas a su constitución y al uso mismo de tal instrumento que ahora se emplea por el Banco de México, S. A. no sólo para regular cuantitativamente la moneda y el crédito sino también para aplicar una regulación selectiva de este último mediante la canalización al Gobierno Federal de recursos materia de estos depósitos y el establecimiento de altos porcentajes de encaje combinados con la dispensa de dejar de integrarlo en ciertas proporciones siempre que los correspondientes "faltantes" se inviertan en créditos o préstamos destinados a actividades prioritarias que al efecto señala el propio Banco Central. Así, en 1968 el régimen de depósito obligatorio comprendía prácticamente a todos los pasivos de los bancos de depósito y de las instituciones o departamentos de ahorro susceptibles de ajustarse a ello, así como a los pasivos de las sociedades financieras originados en la recepción de préstamos o de depósitos a plazo; no obstante, quedaban fuera del sistema los recursos captados mediante la colocación de bonos financieros y de bonos o cédulas hipotecarias, respecto de los que el Instituto Central ejercía en la materia una regulación indirecta condicionando su opinión favorable para las respectivas emisiones a que el importe de las mismas se invirtiera en determinados renglones de activo. Este esquema, si bien permitía el control necesario, presentaba ciertos entrabes para la regulación uniforme y armónica de todos los pasivos bancarios.

Por otra parte el Banco de México, S. A., aun cuando facultado por su Ley Orgánica para fijar los intereses máximos que las instituciones de crédito pueden cobrar en sus operaciones activas, no tenían expresamente una atribución similar en la ley, por lo que toca a las operaciones pasivas del sistema bancario, regulando éstas por medios indirectos y aplicando disposiciones administrativas.

Las operaciones de crédito que conforme a la ley puede llevar a cabo el Banco de México, S. A. con las instituciones privadas, se han usado en forma bastante limitada como instrumentos de regulación monetaria o crediticia de carácter general, dada la mayor amplitud y eficacia que presenta el empleo del encaje, así como las dificultades que a menudo

confronta el adecuado empleo de las primeras, particularmente cuando el sistema tiene altos niveles de liquidez.

3. La carencia de normas que asegurasen plenamente una adecuada intermediación en el crédito, dio origen a situaciones inconvenientes en la prestación de los servicios bancarios por parte de algunas instituciones, siendo de destacar en la materia: la excesiva concentración de operaciones pasivas o activas en un número reducido de personas o grupos de personas, vinculaciones inconvenientes entre ciertos bancos y empresas de su grupo y algunas limitaciones en el pleno ejercicio de las funciones que competen a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en cuanto a sanidad e idoneidad del sistema.

4. Otra característica del régimen consignado en la ley vigente en 1968, es la ausencia de disposiciones específicas sobre la actividad de las instituciones de crédito mexicanas en los mercados exteriores, ya sea mediante la apertura de sucursales, agencias u otras oficinas o a través de la celebración de diversas operaciones activas o pasivas con residentes en el extranjero. Tal regulación si bien se venía haciendo a través de disposiciones administrativas, era ya necesario incorporarla al código bancario, a fin de dar una base más clara y firme a la proyección internacional de la banca mexicana que empezaba a producirse con cierta amplitud, en negocios distintos de los tradicionales como la compraventa de divisas, la situación internacional de fondos, la operación de cartas de crédito y los financiamientos vinculados al comercio exterior.

5. Asimismo, la ley mantenía en sus términos lo previsto en el año de 1941, en el sentido de sujetar a la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el establecimiento de sucursales o agencias de bancos e instituciones de crédito del extranjero, sin contemplar en forma expresa otros tipos de participación de éstos en el mercado mexicano.

Dado que conforme a una política sostenida en los últimos años no se otorgaban ya autorizaciones para la apertura y operación de sucursales o agencias de bancos extranjeros, éstos venían actuando a través de agentes u oficinas de representación, en condiciones muy diversas y sin estar sujetos a un régimen claro y uniforme.

4.6.4. REFORMAS Y ADICIONES A LA LEY BANCARIA

En virtud de la situación expuesta, las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de los años de 1970, 1974 y 1975, corresponden al propósito de hacer más eficiente la

intermediación institucional en el crédito, considerando a ésta como un servicio público de interés primordial para el desarrollo económico del país dentro de las políticas que fija el Gobierno de la República. Para ello los correspondientes decretos introducen cambios de marcada importancia y significación en la estructura del sistema bancario, la regulación de éste por las autoridades financieras y el régimen de operaciones a través de las cuales realizan su función las sociedades anónimas concesionadas para el ejercicio habitual de la banca y del crédito.

Dado el muy amplio número de reformas y adiciones introducidas a la ley, así como la gran variedad de materias a las que se refieren, mencionaremos sólo aquellos aspectos de mayor importancia.

1. *Modificaciones de estructura*

1.1. *La actividad bancaria como servicio público.*— Las exposiciones de motivos de las iniciativas presentadas al Congreso de la Unión en los años de 1973 y 1974 afirman el criterio, ya sostenido anteriormente por las autoridades financieras, de que el ejercicio de la intermediación en el crédito es un servicio público concesionado por el Estado. Esta aseveración es, a nuestro juicio, correcta, ya que dicho ejercicio se realiza mediante una actividad técnica que tiene como finalidad satisfacer de una manera permanente, regular y continua, necesidades colectivas de interés general, sujeto, por ello, a un régimen jurídico especial de derecho público.

Dentro de este criterio, las modificaciones a comentario contienen disposiciones orientadas a salvaguardar la generalidad y continuidad en la presentación del servicio bancario, la idoneidad que deben tener los administradores y funcionarios de las instituciones que lo prestan, y la necesaria adecuación de los tipos de operaciones mediante las que se realiza el servicio, a los fines de la concesión otorgada por el Estado.

1. Generalidad en la prestación de los servicios bancarios.

En las reformas de 1970 se adiciona el artículo 100 de la Ley, señalando como causa de revocación de la concesión, el hecho de que la institución de que se trate no cumpla las funciones de banca y crédito para las que fue concesionada, concepto que se aclara en posterior reforma al mismo artículo, introducida en 1974, conforme a la cual procede revocar las respectivas concesiones si a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la institución concesionada no cumple adecuadamente con sus funciones de banca y crédito “por mantener una situación de escaso incremento en su captación de recursos del público o en el otorgamiento de crédito, o de falta de diversificación de sus operaciones activas y pasivas de acuerdo con las sanas prácticas bancarias”.

Para asegurar la diversificación en las operaciones activas, las reformas de 1970 adicionan el artículo 13 de la ley estableciendo en él que los bancos de depósito, al realizar sus operaciones, deben diversificar sus riesgos de acuerdo con las sanas prácticas bancarias. Al efecto el propio precepto consigna que “La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México, S. A., determinará mediante reglas generales los límites máximos del importe de las responsabilidades directas o contingentes de una misma persona, entidad o grupo de personas que por sus intereses patrimoniales o de responsabilidades, constituyen riesgos comunes. Se entiende por responsabilidades directas aquéllas que no estén sujetas a condición suspensiva, y contingentes las que están sujetas a dicha condición. En todo caso se estará a las disposiciones que dicte la Comisión Nacional Bancaria”.

Esta norma, incorporada en el capítulo correspondiente a bancos de depósito, es aplicable asimismo a las instituciones y departamentos de ahorro y a las sociedades financieras, en virtud de la remisión que al referido artículo 13 hacen los artículos 19 fracción VII y 28 bis de la propia Ley Bancaria.

Las operaciones pasivas de todas las instituciones de crédito quedan sujetas a igual régimen, en el artículo 94 bis 1, adicionado a la Ley Bancaria en 1974.

La citada Secretaría y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros han expedido ya las reglas a las que debe sujetarse la diversificación en operaciones activas y pasivas antes mencionada, lo que coadyuvará a lograr una mayor generalidad en la prestación de servicios bancarios así como a evitar la repetición de situaciones por las que algunas instituciones de crédito, principalmente de tamaño pequeño y escaso desarrollo, se han visto en graves problemas de liquidez y aún de solvencia.

2. Continuidad en la prestación del servicio bancario.

Las reformas de 1970, modifican el artículo 8o. fracción XII de la ley a fin de permitir que instituciones en difícil situación económica puedan mantenerse en operación, mediante una más directa intervención del Gobierno en la reconstitución de su capital, cuando éste tenga pérdidas, totales o parciales. Ello a través de un procedimiento más ágil para la correspondiente sustitución de los accionistas de la empresa.

3. Idoneidad de los accionistas, administradores y funcionarios de las instituciones de crédito.

Los decretos de 1970 y 1974, recogiendo en la ley disposiciones reglamentarias expedidas con anterioridad, adicionan y modifican, respectivamente, el código bancario, sujetando, en su artículo 3o. bis, a la previa

autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la adquisición, mediante una o varias operaciones, del control del 25% o más de las acciones representativas del capital social de una institución de crédito o del de sociedades que a su vez controlen una o varias instituciones. Ello con el propósito de que, el o los correspondientes accionistas, acrediten la solvencia moral y económica y la capacidad técnica y administrativa, que los haga idóneos para influir en la administración y operaciones de empresas bancarias.

Por otra parte, en las modificaciones a la Ley Bancaria expedidas en 1970 se incorporan a ese ordenamiento, en el artículo 91 bis, normas que extienden las facultades conferidas a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros para remover a los delegados fiduciarios, dando a dicho organismo atribuciones similares en cuanto a la remoción de administradores comisarios y funcionarios de las instituciones de crédito cuando considere que tales designaciones no corresponden a personas con la suficiente calidad moral y técnica para la adecuada administración y vigilancia de las instituciones.

Estas medidas se complementan con la adición a la Ley Bancaria introducida en el año de 1974, para asegurar una mejor fiscalización de la actuación de administradores y funcionarios, mediante el establecimiento de requisitos cuyo cumplimiento da una mayor idoneidad a los comisarios, en cuanto a independencia y capacidad técnica, para vigilar la administración y las operaciones sociales.

4. Idoneidad de las operaciones a efectuar por los distintos tipos de instituciones de crédito.

Con anterioridad a las reformas de 1974, las empresas bancarias podían llevar a cabo en forma bastante liberal, operaciones de crédito similares o conexas con las específicamente señaladas en la ley. La reforma que en esta materia introdujo el Decreto de 1974, limita considerablemente tal posibilidad dejando la celebración de esas operaciones constreñida a aquellas que autorice y regule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

1.2. *Transformación gradual del estatuto bancario para pasar de la banca especializada a la banca múltiple.*— La realización de este proceso ha comprendido una amplia serie de disposiciones legales y administrativas expedidas con el propósito de ir regulando los diversos estadios a través de los cuales la intermediación institucional en el crédito pase de un sistema integrado por diferentes tipos de bancos especializados a otro que se estructure en base a multibancos. Para ello las modificaciones a la ley bancaria, materia del presente estudio, así como las disposiciones regla-

mentarias previstas en las mismas, han abarcado los aspectos que a continuación se mencionan.

1. Reducción de los tipos de instituciones de crédito. El Decreto modificatorio a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, expedido en el año de 1970, reforma al artículo 2o. de ese Ordenamiento para restringir los diferentes tipos de entidades previstas en la misma. Al efecto elimina la posibilidad de otorgar concesiones para la operación de bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar —que habían tenido escaso desarrollo— y señala bases para la liquidación de los existentes.

Correlativamente, reformando el artículo 3o. de la ley, suprime a las cámaras de compensación como organizaciones auxiliares de crédito, encomendando de manera exclusiva al Banco de México, S. A., mediante la correspondiente reforma en su Ley Orgánica, operar como cámara de compensaciones para las instituciones asociadas, organizar y administrar el servicio respectivo en la República y celebrar con sus asociados arreglos tendientes a reducir al mínimo los pagos en numerario. Asimismo, en 1975 se retira a las bolsas de valores el carácter de organizaciones auxiliares de crédito, pasando a ser reglamentadas, ya sin dicho carácter, en la Ley del Mercado de Valores.

Continuando con esta tendencia, las reformas de 1975, introducen nuevos cambios al artículo 2o. de la Ley Bancaria conforme a los cuales las concesiones para llevar a cabo actividades propias de las instituciones de ahorro y de las sociedades fiduciarias, sólo son susceptibles de otorgarse cuando dichas actividades se realicen, no por sociedades cuyo objeto sea sólo el practicar las operaciones referidas, sino a través de departamentos de bancos de depósito, sociedades financieras o sociedades de crédito hipotecario.

2. Reconocimiento de los grupos financieros y bases para su operación. El Decreto de 1970, considerando los trust bancarios a que se ha hecho referencia, adiciona la ley con el artículo 99 bis en el que se establece que las agrupaciones de instituciones de crédito que se obliguen a seguir una política financiera coordinada y entre las cuales existan nexos patrimoniales de importancia, podrán ostentarse ante el público con el carácter de grupos financieros, siempre que mutuamente se garanticen la reposición de las pérdidas de sus capitales pagados, conforme a las bases que al efecto señala la ley, en la que se prevé que dicha garantía puede consistir en contraer la obligación ilimitada de responsabilidad recíproca u obligarse a constituir un fondo común para ese efecto. En la práctica los grupos financieros han optado por la primera alternativa.

3. Uniformización de normas aplicables a todas las instituciones de crédito y de operaciones susceptibles de llevarse a cabo por los diferentes tipos de bancos previstos en la ley. A fin de ir adecuando el ordenamiento bancario al sistema de banca múltiple, las modificaciones a que nos referimos, han introducido reformas tanto a la estructura como al contenido de la Ley Bancaria, ampliando los capítulos de disposiciones generales, comunes a los diversos tipos de instituciones especializadas y dotándolas de instrumentos de captación similares, materia esta última a la que nos referiremos al comentar los cambios en el régimen de operaciones pasivas.

Las nuevas normas contenidas en las reformas y adiciones promulgadas en el periodo 1968-1977, amplían las reglas generales establecidas en los capítulos I y II del título IV de la ley, incluyendo una serie de preceptos de observancia para todos los tipos de instituciones de crédito, sobre: remoción de administradores, comisarios y funcionarios (Art. 91 bis); independencia y capacidad técnica de los órganos de vigilancia (Art. 91 bis 1); publicidad y propaganda (Arts. 93 bis y 95); régimen de regulación cuantitativa y cualitativa del crédito (Art. 94 bis); diversificación de pasivos (Art. 94 bis 1); operaciones con residentes en el extranjero (Art. 94 bis 2); cómputos para determinar capacidades de pasivo (Art. 94 bis 3); grupos financieros (Art. 99 bis); secreto bancario (Art. 105); recepción de créditos y depósitos (Art. 107 bis); cargos por servicios bancarios (Art. 138 bis); pagos por intereses, comisiones u otros conceptos en las operaciones pasivas (Art. 138 bis 1); créditos e inversiones en empresas controladas directa o indirectamente por extranjeros (Art. 138 bis 3); cesión de domicilio para pagos o notificaciones (Art. 138 bis 4); avalúos bancarios (Art. 138 bis 5); redescuento de cartera (Art. 138 bis 6); utilización de servicios de comisionistas o intermediarios (Art. 138 bis 7) y operaciones en el mercado de valores (Arts. 138 bis 2 y 138 bis 8).

4. Expedición de otras normas tendientes a considerar en forma unitaria la operación de las diferentes instituciones que constituyen un grupo financiero, así como de los diversos departamentos especializados de una misma institución. En este aspecto cabe destacar, además de la posibilidad que el artículo 99 bis da a los grupos bancarios de publicar estados financieros en que se consoliden las cifras de los balances individuales de las instituciones que los integren, que el Banco de México, S. A., conforme a lo dispuesto en el artículo 94 bis 3 adicionado a la Ley Bancaria en 1975, puede autorizar a dichos grupos a fin de que hagan cómputos globales para determinar las capacidades de pasivo correspondientes a las instituciones que los forman. De esta manera y dentro de un mismo grupo, los "excedentes" de un banco de depósito pueden usarse para incre-

mentar los pasivos de una sociedad financiera o hipotecaria y viceversa. Así se logra, en cierta medida, superar los compartimientos estancos que, en principio, la ley establece dentro del criterio original de banca especializada, propiciando, por otra parte, la paulatina conversión de grupos financieros a banca múltiple ya que esta facilidad sólo puede otorgarse a aquellas instituciones que para el cómputo de su capacidad de pasivo no consideren dentro del monto de su capital pagado y reservas de capital, el importe total o parcial, de sus inversiones en acciones de otras instituciones de crédito; con ello se procura ir eliminando el obstáculo que para la creación de multibancos representa el perder la capacidad adicional de pasivo originada en la "piramidación" de capitales.

Complementando estas medidas, las autoridades financieras han previsto asimismo que, bajo determinadas circunstancias, la capacidad de pasivo de los departamentos especializados de una misma institución puedan computarse también en términos globales.

5. Banca múltiple. Las medidas mencionadas en los párrafos precedentes facilitaron el establecimiento y la operación del trascendente cambio en la estructura del sistema bancario mexicano, introducido mediante las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares vigentes a partir del mes de enero de 1975, fecha en la que, la reforma al artículo 2o. y la adición del inciso XIII del artículo 8o., de dicho ordenamiento, dieron paso a la banca múltiple.

Este cambio, coincidente tanto con los requerimientos de desarrollo y eficiencia que actualmente presentan las instituciones de crédito en México, como con una marcada tendencia universal hacia la banca general, tiene por principales objetivos las que a continuación se señalan:

a) Propiciar un desarrollo equilibrado del sistema bancario y una competencia sana entre las instituciones que lo integran, permitiendo a bancos de tamaño mediano y pequeño alcanzar, mediante su fusión y diversificación de operaciones, mayores niveles de crecimiento, eficiencia y competitividad.

b) Procurar mejores condiciones de liquidez y solvencia en las instituciones concesionadas para prestar el servicio público de intermediación en el crédito.

c) Facilitar a la banca mexicana el acceso a nuevos estadios que le permitan el aprovechamiento pleno de los avances tecnológicos y de las crecientes posibilidades que ofrece su participación en los mercados externos.

La consecución de estos objetivos tiene como fin último hacer de la intermediación institucional en el crédito un sólido y eficiente factor de

desarrollo económico y social mediante el óptimo aprovechamiento de los ahorros del público.

Con esta orientación, las reformas al artículo 2o. de la Ley Bancaria presentan las características siguientes:

a) La concesión para operar un banco múltiple, sólo puede otorgarse a sociedades anónimas que sean fusionantes o resulten de la fusión de instituciones de crédito ya existentes. Ello considerando que la amplitud y complejidad de los servicios a prestar por este nuevo tipo de bancos, requieren, para su adecuada realización, contar previamente con recursos humanos y materiales que aseguren razonablemente una eficiente intermediación en el crédito. Además, de esta forma, se propicia la transformación de varias instituciones medias y aún pequeñas, en empresas bancarias más sólidas y con mejor posición competitiva.

Al efecto, la ley distingue dos supuestos. El primero, cuando las instituciones a convertirse en multibanco comprendan por lo menos un banco de depósito, una sociedad financiera y una sociedad de crédito hipotecario. El segundo corresponde a aquellas situaciones en que las instituciones participantes en la fusión no reúnan los tres tipos de concesiones señalados, en cuyo caso debe satisfacerse el requisito adicional de que, al fusionarse, alcancen un total de activos no inferior al que, por disposiciones de carácter general, fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y al Banco de México. Sobre el particular la citada Secretaría en las Reglas para el Establecimiento y Operación de Bancos Múltiples, publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación el 18 de marzo de 1976 ha fijado un total de activos no inferior a 2,500 millones de pesos, 2,200 millones de pesos, 1,900 millones de pesos y 1,600 millones de pesos, según se trate, respectivamente, de la fusión de dos, tres, cuatro o cinco o más instituciones. Conforme a dichas Reglas tales montos son revisables cada dos años.

La diferencia entre los dos supuestos previstos en la ley, obedece a que, en el segundo, se carece de la experiencia supuesta en el primero, para llevar a cabo todas y cada una de las diversas operaciones que entraña la banca múltiple, por lo que tal carencia debe suplirse con un desarrollo de significación en campos específicos. Asimismo, el señalamiento de un volumen mínimo de recursos manejados, impide que grupos con ninguna o escasa diversificación e incipiente o lento desarrollo, puedan tener acceso a estratos que requieren altos niveles de eficiencia y empleo de sumas considerables de ahorros captados e invertidos.

Sin perjuicio de lo anterior, la relación inversa entre el nivel de activos y el número de instituciones a fusionarse, que consignan las Reglas, tiene

como propósito incentivar la transformación de un mayor número de instituciones medianas y pequeñas, en un solo multibanco, logrando así fortalecer las instituciones integrantes del sistema y dar a éste una composición más equilibrada y armónica.

b) La concesión de banca múltiple, debe, por ley, necesariamente comprender el ejercicio de los tres grupos de operaciones correspondientes, respectivamente, a la banca de depósito, las financieras y las hipotecarias, ya que, de otra forma, el multibanco no alcanzaría la diversificación que es esencial en él.

c) La fusión de dos o más instituciones de crédito para convertirse en banca múltiple tiene efecto en el momento de inscribirse en el Registro Público de Comercio. Dentro de los 90 días naturales siguientes a la publicación en el periódico oficial del domicilio de las sociedades que hayan de fusionarse, los acreedores pueden oponerse judicialmente a la fusión, pero tan sólo para el efecto de obtener el pago de sus créditos sin que esta oposición suspenda la fusión.

En la materia, el legislador ha previsto un régimen más expedito que el aplicable como regla general a las fusiones de sociedades mercantiles, atendiendo a las características particulares de los pasivos bancarios y a la conveniencia de facilitar la conversión de instituciones de crédito especializadas en bancos generales, sin perjuicio de salvaguardar los legítimos intereses de sus acreedores.

Por otra parte, conforme a la regla cuarta de las expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "La facultad para operar un banco múltiple mediante la fusión de instituciones integrantes de un mismo grupo financiero sólo se otorgará si dicha fusión incluye a todas las instituciones que formen parte de ese grupo, excepto los bancos de depósito, que podrán ser también de ahorro y fiduciarios, cuyo domicilio social esté en plaza distinta de la correspondiente al domicilio social del banco múltiple. Los citados bancos de depósito no serán susceptibles de fusión ulterior para constituir un nuevo banco múltiple".

Esta disposición afirma la congruencia del proceso de transformación gradual de grupos financieros en bancos múltiples dando al régimen la flexibilidad necesaria para adecuarse a las diversas situaciones existentes y permitiendo así el mejor aprovechamiento de la estructura actual del sistema.

La diversificación de operaciones pasivas y activas que presenta la banca múltiple da a ésta apreciables ventajas sobre los bancos especializados, particularmente en cuanto a seguridad y liquidez. Considerando dicha característica y a fin de incentivar el establecimiento de ese tipo

de instituciones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, S. A., en ejercicio de las facultades que la ley les confiere, han establecido regímenes que favorecen a los bancos múltiples en materia de capacidad para adquirir pasivo y de "encaje legal".

1.3. *Internacionalización del sistema bancario mexicano.*— Las reformas de 1974 modifican el régimen aplicable a la participación de la banca mexicana en los mercados financieros externos así como a la de las entidades financieras del exterior en el territorio de la República.

Respecto a la primera, los nuevos textos de los artículos 4o. y 7o. de la ley, prevén de manera expresa, respectivamente, el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficinas que las instituciones de crédito mexicanas operen en el extranjero y la participación de dichas instituciones en el capital social de entidades financieras del exterior. En ambos casos sujetan los mencionados actos a la autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dando así base para que ésta, en el ejercicio de tal aprobación, establezca al efecto las condiciones y requisitos que estime procedentes para encauzar y apoyar la creciente presencia de bancos mexicanos en centros financieros internacionales.

En lo que atañe a la segunda, las reformas al artículo 6o. del código bancario y el cambio en la materia regulada por el artículo 7o. de ese Ordenamiento, sustituyen la posibilidad de que los bancos e instituciones de crédito del extranjero abran oficinas en la República —situación para la que en la práctica, como se ha señalado, no se venían ya dando autorizaciones—, por la de que dichas entidades establezcan representaciones dentro del país, ya sea a través de oficinas o tan sólo de personas físicas. Al respecto el artículo 6o. de la ley prevé que para establecer representaciones en la República, las entidades financieras del extranjero requerirán autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgará o negará discrecionalmente, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y del Banco de México. Las actividades que realicen dichas oficinas de representación deben sujetarse a las reglas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las orientaciones que de acuerdo con la política financiera señalen la propia Secretaría y el Banco de México, y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Dichas representaciones no podrán realizar ninguna actividad que constituya materia de concesión por parte del Gobierno Federal para el ejercicio de la banca y del crédito, y por tanto se deben abstener de actuar, directamente o a través de interpósita persona, en operaciones que impliquen la captación de recursos del público,

ya sea por cuenta propia o ajena, y de proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones.

Los regímenes mencionados, inician la configuración de un nuevo marco jurídico que contemple debidamente la situación y proyecciones que, en forma cada vez más firme y definitiva, van configurando el papel de nuestro sistema financiero en el ámbito internacional.

1.4. El desarrollo y la complejidad de los servicios bancarios viene originando que las instituciones de crédito constituyan o participen en sociedades que presten diversos servicios o efectúen ciertas operaciones con ellas, caso de las llamadas “inmobiliarias bancarias” o de empresas que tienen por objeto el transporte de efectivo.

Sobre el particular las reformas de 1974 adicionan la ley con el artículo 4 bis, en el que se sujeta a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las inversiones en el capital de las mencionadas sociedades que hagan instituciones de crédito, señalándose que las primeras deben ajustarse en cuanto a los servicios u operaciones que dicha Secretaría reputa complementarias o auxiliares de las operaciones que sean propias de la institución u organización de que se trate, a las reglas generales que dicte la mencionada dependencia y a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Por otra parte y considerando la práctica seguida por diversas instituciones en cuanto a recurrir a los servicios de intermediarios para la captación y colocación de ahorros del público, el artículo 138 bis 7, adicionado a la ley en el año de 1974, establece que las instituciones de crédito sólo podrán utilizar los servicios de comisionistas o intermediarios que las auxilien en la celebración de sus operaciones activas o pasivas, cuando se trate de personas físicas o morales que cuenten con autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Los comisionistas o intermediarios deben ajustarse a las reglas de carácter general que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y someterse a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, estando asimismo obligados a actuar conforme a las orientaciones que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o el Banco de México.

Se encuentran ya en vigor las reglas de carácter general cuya expedición prevé el precepto transcrito, mismas que tienden a lograr una razonable seguridad sobre la solvencia moral y económica de los intermediarios así como la independencia y generalidad que deben observar en sus operaciones.

1.5. Por último, en el año de 1975 se adicionó la ley con el artículo 138 bis 8, para complementar debidamente las disposiciones de la nueva

Ley de Mercado de Valores, regulando, de manera congruente con lo dispuesto en este ordenamiento, la intervención de las instituciones de crédito en dicho mercado.

2. Modificaciones en el régimen aplicable a las operaciones bancarias.

A partir de 1970 se inicia una serie de reformas y adiciones a la Ley Bancaria que tienen por propósito dar mayor uniformidad, simplificación y congruencia, a la amplia gama de operaciones pasivas previstas en dicho ordenamiento para los diferentes tipos de instituciones de crédito. Esta diversidad formal en cuanto a instrumentos de captación si bien consecuente con la estructura de banca especializada y la necesidad, que en su tiempo se tuvo, de dar a los inversionistas la seguridad de garantías específicas, no correspondía ya a las características reales del sistema bancario ni a requerimientos de los ahorradores.

Las preferencias del público por la cédula hipotecaria habían dejado de observarse en la práctica; dichos títulos, así como los bonos financieros e hipotecarios, se operaban, de hecho, como depósitos de dinero a la vista, independientemente de los plazos establecidos para su amortización; la garantía específica de los bonos financieros dejó de ser factor determinante en su colocación y las limitaciones establecidas en la ley para diferenciar, en base al plazo, los depósitos de dinero susceptibles de hacerse en la banca comercial o en las sociedades financieras, constituían entraves a una óptima intermediación institucional en el crédito. Por otra parte, los diversos regímenes a que estaba sujeta la canalización de los diferentes pasivos, limitaban las posibilidades de una regulación ágil y plenamente eficiente, del crédito.

Por todo ello, las modificaciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares tienden a unificar las operaciones pasivas mediante la ampliación y reestructuración del régimen correspondiente a los depósitos de dinero a plazo, instrumento fundamental de captación bancaria en la gran mayoría de los países. Así, en 1974, la reforma al artículo 34 de la Ley faculta a las sociedades de crédito hipotecario para recibir dichos depósitos y la modificación al artículo 17 fracción XIV elimina la prohibición para los bancos de depósito de abonar intereses por los depósitos a plazo menor de 30 días, aun cuando manteniendo dicha prohibición respecto a los depósitos a la vista; asimismo la modificación al artículo 26 fracción XVI hecha en 1975 suprime el requisito mínimo de un año en el plazo de los depósitos que pueden recibir las sociedades financieras. Complementando todas estas disposiciones, las citadas reformas de 1975 adicionan la Ley Bancaria con el artículo 107 bis

cuyo texto establece lo siguiente: “Los préstamos y créditos, así como los depósitos a plazo y aquéllos con previo aviso, que las instituciones de crédito puedan recibir conforme a esta ley, se ajustarán en cuanto a su tasa de interés, monto, término y demás características, a las reglas que dicte el Banco de México. Dichas reglas tendrán carácter general pero podrán aplicarse sólo a determinados tipos de préstamos, créditos, depósitos o instituciones, según las propias resoluciones lo señalen. Los depósitos a plazo podrán estar representados por certificados que serán títulos de crédito, nominativos o al portador, a cargo de la emisora y deberán expresar: el nombre del emisor, la suma depositada, la moneda en que se constituya el depósito, el tipo de interés pactado, el régimen de pago de intereses, el término para retirar el depósito y, en su caso, el nombre del depositante o la mención de ser al portador. El pago de capital o intereses sobre los certificados no podrá ser retenido, ni aún por orden judicial, sino en el caso de pérdida o robo de los títulos y previos los requisitos de la ley. Los depósitos a plazo, documentados o no en certificados, que se constituyan en los bancos de depósito, tendrán la preferencia que establece el artículo 16 de la presente ley. Los constituidos en sociedades financieras tendrán preferencia sobre la totalidad de los activos de la institución depositaria en el mismo grado que los bonos financieros. Los constituidos en sociedades de crédito hipotecario tendrán el mismo grado de preferencia que los bonos hipotecarios. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las preferencias establecidas para los depósitos de ahorro, cuando la sociedad depositaria tenga departamento especializado para estas operaciones. Salvo aquellas operaciones que, por razones monetarias y crediticias, autorice mediante reglas generales el Banco de México, las instituciones de crédito no podrán pagar antes de su vencimiento los préstamos o créditos que reciban, ni devolver anticipadamente la totalidad o parte de los depósitos a plazo, ni adquirir certificados. Para realizar cualquiera otra operación con certificados requerirán autorización previa del Banco de México”.

Correlativamente, se suprime la garantía específica de los bonos financieros y se expiden disposiciones en materia de depósito legal que desalientan la emisión y colocación de cédulas hipotecarias y de bonos financieros e hipotecarios.

Respecto al régimen de las operaciones activas, en 1970 se adiciona a la Ley el artículo 138 bis 3, que, recogiendo un régimen administrativo ya existente, faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar, por medio de reglas generales, la proporción máxima de los créditos que se concedan a empresas controladas directa o indirectamente por extranjeros, y de los valores que las instituciones de crédito puedan adquirir

conforme a la ley, emitidos por empresas controladas directa o indirectamente por extranjeros.

Por otra parte, mediante la modificación del artículo 13, se establece para los bancos de depósito, las instituciones de ahorro y las sociedades financieras, la obligación de diversificar sus riesgos, de acuerdo con las sanas prácticas bancarias.

3. Modificaciones en las facultades de regulación monetaria y crediticia que la Ley Bancaria confiere a las autoridades financieras

En la materia las modificaciones expedidas en los años setenta:

a) Establecen los criterios generales que deben normar el ejercicio de dichas facultades, adicionando al artículo 10. de la Ley el párrafo siguiente: "En la aplicación de la presente ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México, cada uno en la esfera de su competencia, deberán procurar un desarrollo equilibrado del sistema bancario, y una competencia sana entre las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que lo integran".

b) Precisan y afinan las facultades del Banco de México, S. A., en materia de regulación general de la moneda y del crédito, al reestructurar, en el artículo 94 bis, el marco jurídico dentro del cual deben ejercerse las atribuciones que la ley confiere al Instituto Central para reglamentar cuantitativa y cualitativamente, el crédito bancario.

c) Sujetan a reglamentación y autorización del Banco de México, las operaciones activas y pasivas que las instituciones de crédito realicen con residentes en el extranjero. Este régimen, incorporado a la Ley Bancaria en el año de 1975 mediante la adición del artículo 94 bis 2, recoge diversas disposiciones de carácter administrativo expedidas anteriormente, dándoles una mayor generalidad y con ello afinando el marco jurídico aplicable a la participación de la banca mexicana en los mercados del exterior.

d) Establecen un régimen más flexible sobre la capacidad de las instituciones de crédito para adquirir pasivos, facultando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México para regular esta materia con mayor amplitud.

Así, en 1974 se reforman los artículos 11 fracción II, 19 fracción II, 33 fracción I y 36 fracción II de la Ley Bancaria confiriendo en ellos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de elevar, mediante disposiciones de carácter general y oyendo al Banco de México, S. A., las relaciones entre el importe total de los pasivos exigibles a cargo de los bancos de depósito, las instituciones de ahorro, las sociedades finan-

cieras y las sociedades de crédito hipotecario y el monto de los capitales pagados y reservas de capital de éstas. Este incremento puede alcanzar hasta un 50% más de la citada relación y su elevación debe hacerse de conformidad con los principios de una sana práctica bancaria y considerando la situación monetaria y crediticia, crecimientos extraordinarios en la captación de recursos, el régimen de inversión de depósitos en el Banco de México y en financiamientos al Gobierno Federal, así como la estructura de la inversión de los capitales de las mismas instituciones.

De esta forma, se dota a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de un poderoso instrumento de coyuntura para expandir el crédito bancario, sin perjuicio de la necesaria seguridad en la operación de las instituciones de crédito.

Tal régimen se complementa en las modificaciones introducidas a la ley de 1975, ocasión en que se adiciona ésta con el artículo 94 bis 3 en el que se establece que: "Cuando, a juicio del Banco de México, la situación monetaria o crediticia haga necesario o conveniente que las instituciones de crédito mantengan una proporción elevada de sus pasivos en activos líquidos o no expuestos a riesgo, el propio Banco podrá autorizar que la totalidad o parte del pasivo que se mantenga en los activos mencionados, no se compute para efectos de determinar las capacidades de pasivo a que se refieren los artículos 11, fracción II; 19, fracción II; 33, fracción I; y 36, fracción II. Estas autorizaciones sólo se otorgarán a instituciones de crédito que, para efectos del referido cómputo de capacidad de pasivo no consideren dentro del monto de su capital pagado y reservas de capital, el importe total o parcial de sus inversiones en acciones de otras instituciones de crédito, según lo determine el Banco de México con vista a una adecuada capitalización de las instituciones. Las disposiciones que dicte el propio Banco, conforme a este artículo, serán de carácter general y podrán referirse a ciertos renglones de activo, así como a uno o más tipos de instituciones de crédito o grupos financieros de los previstos en el artículo 99 bis respecto de los cuales el Banco de México podrá autorizar cómputos globales para determinar las citadas capacidades de pasivo".

Es importante destacar que estas disposiciones además de dotar a las autoridades financieras de nuevos y eficientes instrumentos para la regulación de crédito, apuntan un cambio de importancia en cuanto al régimen que norma la capacidad de las instituciones para adquirir pasivos, considerando, para determinar dicha capacidad, no sólo el monto del capital y reservas de los bancos sino también la parte que de dichos pasivos corresponda a activos líquidos y no expuestos a riesgo.

Estas disposiciones parecen apuntar un importante cambio de criterio

en el régimen que regula la capacidad de los bancos para adquirir pasivos, el que, en otros países, norma dicha capacidad ya no en base al monto del capital pagado y de las reservas de las instituciones, sino considerando la liquidez y seguridad de los diferentes activos en que se invierten los recursos captados del público.

Como puede observarse de este panorama general, la evolución del derecho bancario en el periodo 1968-1977, ha sido amplia y trascendente permitiendo con ello un mejor desarrollo de la intermediación en el crédito. No obstante las citadas reformas abren nuevas expectativas que requerirán, a su vez, modificar la ley para continuar el proceso de fortalecimiento del sistema. Entre éstas destacan las correspondientes a permitir el cabal desenvolvimiento de la banca múltiple suprimiendo respecto a ella la estructura departamental, propiciar un más firme crecimiento en la proyección internacional de la banca mexicana y reestructurar el régimen aplicable a las operaciones activas con el propósito de, sin perjuicio de la debida seguridad que éstas deben tener, tomar en cuenta que si bien el régimen de garantías reales previsto actualmente es necesario en diversos casos, en otros, constituye entresacas que podrían superarse si dichas garantías se suplen tomando en cuenta otros elementos tales como la reutilización de las empresas para las que se otorguen financiamientos.