

COMENTARIOS A LA LEY REGLAMENTARIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE BANCA Y CRÉDITO*

CARLOS A. AROCHA MORTON

Exposición de Motivos

En la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito se dice que tiene por objeto, cumpliendo con el mandato contenido en el reformado Art. 28 constitucional, de que el Estado prestará el servicio público de banca y crédito, "establecer un marco legal que provea los elementos necesarios para garantizar que el servicio público de banca y crédito se siga prestando por el Estado, *en tanto se establece un régimen jurídico integral* que comprenda a las instituciones que en la actualidad conforman el sistema bancario nacional", lo cual es perfectamente lógico, porque uno esperaría que la ley reglamentaria del Art. 28 constitucional debiera comprender en plenitud tanto a las sociedades nacionales de crédito como a las tradicionales instituciones nacionales de crédito, ya que no parece muy técnico ni sistemático contar con dos ordenamientos legales para regular la actividad bancaria a cargo del Estado.

El anuncio de referencia obligará seguramente a nuestras autoridades hacendarias y al Congreso de la Unión a preparar este marco normativo global en el más breve tiempo posible. La actual ley reglamentaria deja a criterio y resolución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la expedición de muchísimas reglas de carácter general que son indispensables, pues su ausencia no permitirá contar con el cuerpo completo de disposiciones legales sobre la banca nacionalizada o estatificada, como algunos prefieren decir, y respecto de la tradicional Banca estatal. Ya se ha comentado que esta recurrente remisión a las reglas generales que expidan las autoridades hacendarias linda con la absorción de facultades legislativas por parte del Ejecutivo y provoca en el estudioso incertidumbre y confusión que apenas queda atenuada por la comprensible necesidad del Gobierno de poder mantener actualizadas las disposiciones bancarias.

Por lo demás, la exposición de motivos se limita a anunciar lo que queda plasmado en la ley cuyo detalle se verá más adelante y únicamente cabe destacar, como observación crítica, que uno no se explica cómo las características

* Diario Oficial de fecha 31 de diciembre de 1982, en vigor a partir del 1o. de enero de 1983.

del nuevo título de crédito creado por la ley y que se denomina Certificado de Aportación Patrimonial (C de AP), pueda "garantizar los intereses del público", como reza la exposición de motivos, textualmente.

Disposiciones Generales

En este capítulo se establece que la ley es de "orden público" y que reglamenta el servicio público de banca y crédito que, de acuerdo con la Constitución, debe prestar el Estado. Anuncia qué características deben tener las Instituciones "a través (sic) de las cuales deberá hacerlo, "su funcionamiento en apoyo de las políticas de desarrollo nacional y las garantías que protejan los intereses del público".

Dispone que tal servicio lo prestarán las instituciones de Crédito constituidas como Sociedades Nacionales de Crédito (SN de C), y por las constituidas por el Estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes.

El estatuto jurídico aplicable a las SN de C, en lo conducente y en lo que no se oponga a la ley que se comenta, es el contenido en los Títulos 1o. y 2o., capítulos VI y VII de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LGIC y OA) en vigor, o sea las disposiciones preliminares de dicha ley y las disposiciones relativas a las operaciones fiduciarias y a las instituciones de banca múltiple, así como las reglas generales relativas a la contabilidad, operaciones, procedimientos especiales, prohibiciones generales y sanciones, relaciones fiscales e inspección y vigilancia, excluyéndose, por lo tanto, las disposiciones relativas a los bancos de depósito, operaciones de depósito de ahorro, sociedades financieras, de crédito hipotecario y de capitalización. También les son aplicables todas las disposiciones que lo sean a las entidades de la administración pública federal que tengan el carácter de instituciones nacionales de crédito.

Se ordena también que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros dicten las medidas necesarias a fin de que el servicio público de banca y crédito, y el funcionamiento de la Institución de Crédito (I de C) se realicen "dentro de los lineamientos de los programas de financiamiento formulados en el contexto integral de los planes nacionales de desarrollo". (Art. 4o.).

Además de tal objeto, se dispone que deberán orientar sus actividades a los siguientes propósitos:

- I. Fomentar el ahorro nacional;
- II. Facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio público de banca y crédito;
- III. Canalizar eficientemente los recursos financieros a las actividades nacional y socialmente necesarias o prioritarias, conforme a los diversos programas sectoriales y regionales y a los planes nacionales de

desarrollo económico y social, y a la satisfacción de las necesidades financieras de todos los sectores productivos del país y del público en general;

- IV. Establecer la adecuada coordinación entre los programas de orientación y asignación de los recursos presupuestales del erario público y los correspondientes a los recursos crediticios de las instituciones;
- V. Procurar una oferta suficiente de crédito y evitar la concentración de recursos en persona o grupos, a fin de atender eficientemente el financiamiento del mayor y más diversificado número de proyectos rentables, fundamentalmente de interés general, sectorial, regional o nacional;
- VI. Descentralizar geográficamente la canalización de recursos a fin de atender de manera eficiente las necesidades de las diversas entidades y regiones del país;
- VII. Proveer mejores y más eficientes instrumentos de captación que ofrezcan al público amplias opciones de ahorro e inversión; y
- VIII. Promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales.

Como puede apreciarse de la transcripción anterior, la fracción V es una repetición de la fracción III, pues ambas se refieren a la oferta y canalización de recursos financieros a actividades prioritarias, y la fracción VII es una repetición de la I, pues en efecto, ambas se refieren a la promoción o el fomento del ahorro nacional.

El Art. 4o., en consecuencia, no pasa de ser una declaración de buenos propósitos y no propiamente una norma jurídica, ya que no se sabe que va a pasar si el servicio público de banca y crédito no se realiza dentro de los lineamientos de programas de financiamientos formulados en el contexto integral de los planes nacionales de desarrollo, ni se sabe que va a pasar o qué sanción traerá aparejada la conducta de aquellas sociedades nacionales de crédito que no orienten sus actividades, digamos, hacia la consecución del objetivo de fomentar el ahorro nacional. Más parece que este Art. 4o. debió haber formado parte del siguiente, o sea del Art. 5o., que ordena a las sociedades nacionales de crédito formular sus programas financieros y sus presupuestos generales de gastos o inversiones y sus estimaciones de ingresos, que deberán someter a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Sistema Nacional de Planeación.

Este Sistema Nacional de Planeación debe suponerse que es el referido en la Ley de Planeación (Diario Oficial de fecha 5 de enero de 1983, en vigor desde el día siguiente de su publicación), que tiene como propósito fundamental establecer las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la planeación nacional del desarrollo y encausar "en función de ésta las actividades de la Administración Pública Federal".

Por último, entre las disposiciones de tipo general comprendidas en el Capítulo Primero, queda a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la interpretación, "a efectos administrativos" de la presente ley, y se le designa como el órgano competente para, mediante disposiciones de carácter general, proveer a todo cuanto se refiere a su aplicación y, como se verá en los párrafos siguientes, no son pocas las actividades que deberá desplegar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para conseguir tal propósito.

Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

En efecto, para tener el marco normativo completo de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito y, por tanto, aplicación plena, será indispensable tener presente que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le otorga dicha Ley las siguientes facultades y atribuciones:

1. Establecer en los reglamentos orgánicos las bases conforme a las cuales regirán su organización y funcionamiento las SN de C. (Art. 7o., párrafo segundo);
2. Autorizar discrecionalmente el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquier clase de oficina de las SN de C. (Art. 8o.);
3. Establecer la forma, proporciones y demás condiciones aplicables a la suscripción, tenencia y circulación de los certificados de la serie "B". (Art. 10o., párrafo segundo);
4. Señalar la forma y términos en que los tenedores de los certificados de la serie "B" puedan participar en el Consejo Directivo, mediante bases de carácter general y procurando una adecuada participación regional y "de los distintos sectores público, social y económico" (sic). (Art. 14o., fracción I, y 24o., párrafo tercero);
5. Acordar aumentos de capital de las SN de C. (Art. 14o., fracción III);
6. Expedir reglas de carácter general para considerar como una sola persona a tenedores de certificados de aportación patrimonial de la serie "B". (Art. 16o.);
7. Expedir las reglas de carácter general por virtud de las cuales, entidades de la Administración Pública Federal Paraestatal y los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios puedan adquirir certificados de la serie "B" en proporción mayor del 1%. (Art. 16o., párrafo segundo);
8. Establecer el capital mínimo de las SN de C mediante disposiciones de carácter general, atendiendo a la situación económica del país y, en su caso, a la de las regiones que dichas sociedades orienten de manera significativa la prestación de sus servicios, así como al total de los capitales pagados y reservas que alcancen estas instituciones. (Art. 17o.);
9. Acordar aumentos o reducciones del capital de las SN de C, oyendo la opinión del Consejo Directivo, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. (Art. 19o.);

10. Establecer los casos en que las SN de C puedan adquirir, transitoriamente, certificados de la serie "B" de su propio capital. (Art. 21o.);
11. Ser el conducto para que el Ejecutivo Federal establezca las políticas, lineamientos y prioridades conforme a las cuales el Consejo Directivo dirigirá a las SN de C para el logro de los objetivos y metas de sus programas e instruir al Director para la ejecución y realización de los mismos (Art. 23o.);
12. Ser el conducto por el que el Ejecutivo Federal designe a los Consejeros que representen a la serie "A" de C de AP. (Art. 24o., párrafo segundo);
13. Ser el conducto para que el Ejecutivo Federal remueva a los Consejeros nombrados por la serie "A". (Art. 27, párrafo primero);
14. Presidir, por conducto del titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los Consejos Directivos de las SN de C o designar al presidente. (Art. 28);
15. Ser el conducto para las designaciones que el Ejecutivo Federal haga de los Directores Generales de las SN de C. (Art. 30o.);
16. Señalar la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la fusión de las SN de C, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los titulares de los certificados de la serie "B" y de los trabajadores. (Art. 35o.);
17. Autorizar los convenios de fusión de las SN de C. (Art. 35o., párrafo primero);
18. Ser conducto para la disolución de las SN de C que resuelva el Ejecutivo Federal, indicando las bases de la liquidación. (Art. 37o., párrafo primero);
19. Señalar la forma y términos en que se llevará a cabo la liquidación de las SN de C, cuidando en todo tiempo la adecuada protección de los intereses del público, de los titulares de los certificados de la serie "B" y de los trabajadores. (Art. 37o., párrafo segundo);
20. Autorizar las modificaciones en los reglamentos orgánicos de las SN de C. (Art. 38o.);
21. Señalar la forma y términos en que las SN de C deberán establecer y mantener los mecanismos que garanticen la solvencia y liquidez de las SN de C y la seguridad de las operaciones que realicen para salvaguardar los intereses del público usuario. (Art. 40o.);
22. Imponer multas hasta de tres veces el importe de lo condenado si fuere cuantificable o, hasta de cinco mil veces el salario mínimo aplicable en el Distrito Federal a las instituciones de crédito (y no nadamás las SN de C) que no cumplan en quince días hábiles los laudos que en amigable composición o enjuicio arbitral de estricto derecho condenen a las instituciones nacionales de crédito. (Art. 42, fracción VI);
23. Proveer lo necesario a efecto de que los bancos estatificados continúen prestando, de manera adecuada y eficiente, el servicio público de banca y crédito, en tanto se llevan a cabo sus transformaciones en SN de C. (Art. 4o. transitorio, párrafo segundo).

Como puede advertirse, en rigor compete al Ejecutivo Federal no sólo establecer, organizar y gobernar las SN de C, sino también fusionarlas o extinguirlas, sirviendo de conducto para tal efecto la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La recién creada Subsecretaría de Banca tendrá por delante no escaso trabajo y por lo que hace digamos, a la Dirección de Instituciones Nacionales de Crédito y Dirección de Bancos y Valores, debe suponerse que tarde o temprano quedarán incorporadas a dicha dependencia cuando se tenga su organización actualizada y como se anuncia en la exposición de motivos, "el marco jurídico integral" dentro del cual deberá moverse la totalidad de la banca mexicana.

Las Sociedades Nacionales de Crédito

La Ley las define como "Instituciones de Derecho Público creadas (sic) por Decreto del Ejecutivo Federal conforme a las bases de la presente Ley", con personalidad jurídica y patrimonio propios. Independientemente de la mala redacción, porque debe suponerse que todavía no están creadas, cabe hacer las siguientes preguntas:

1o. Si estamos frente a una nueva sociedad mercantil, ¿puede el Ejecutivo Federal crearlas?

2o. Tal parece que sí, puesto que en el párrafo siguiente se habla de "el ordenamiento que crea (sic) la Sociedad Nacional de Crédito", pero entonces, ¿cuándo nace la Sociedad Nacional de Crédito?

3o. De acuerdo con la ley, el reglamento orgánico de cada sociedad nacional de crédito no tiene más requisito que su publicación en el Diario Oficial de la Federación, lo cual parece indicar que aun teniendo gran analogía con las sociedades anónimas, no deberán observar formalidades tales como las de otorgarse ante Notario Público, inscribirse en el Registro Público, obtener permiso de la Secretaría de Relaciones, hacer del conocimiento de la Comisión Nacional Bancaria sus estatutos, etc.

4o. Antiguamente sólo podían disfrutar de concesión o autorización las sociedades constituidas en forma de sociedad anónima de capital fijo y variable, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a ciertas reglas de aplicación especial que establecía el Art. 8o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, disposición que, en lo sucesivo, al parecer solamente le será aplicable a las tradicionales Instituciones Nacionales de Crédito.

5o. No hay remisión en la ley que se comenta a la de sociedades mercantiles, sin embargo, cabe preguntar si por la gran analogía que presentan las SN de C con las anónimas, tal ordenamiento, en la aplicación de detalle, les es aplicable, de la misma manera que a los C de AP, nuevo título de crédito creado por la Ley que se comenta, le son aplicables las disposiciones de la

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito "en lo que sea compatible por su naturaleza y no esté modificado por la presente ley". (Art. 9o.).

Los nuevos Títulos de Crédito (C de AP)

Estos nuevos títulos de crédito (C de AP) serán nominativos y se dividen en dos series, la "A" que siempre representará el 66.0% del capital de la sociedad y que únicamente podrá ser suscrita por el Gobierno Federal. Son intransmisibles, en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal, podrán emitirse en uno o más títulos y no llevarán cupones. No se sabe contra qué documento, en la práctica, se cubrirán al Gobierno Federal los eventuales dividendos o utilidades de la sociedad emisora y no hay disposiciones en la ley que aclaren este punto. Se debe suponerse que el 66.0% de las utilidades que eventualmente se pagarán al Gobierno Federal serán cobradas en la forma que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine, puesto que ya hemos visto que el Art. 6o. le confiere facultades para proveer a todo cuanto se refiera a la aplicación de la ley que se comenta.

Por lo que toca a los C de AP de la serie "B", que representa el 34.0% del capital social, podrán ser suscritos también por el propio Gobierno Federal, por entidades de la Administración Pública Paraestatal, por los Gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios, por los usuarios del Servicio Público de Banca y Crédito y por los trabajadores de las SN de C.

Ya se ha comentado la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para resolver todo lo relativo a la suscripción, tenencia y circulación de los C de AP de la serie "B", debiendo subrayarse que tanto para la serie "A" como para la serie "B" se aplican las reglas de exclusión de personas físicas o morales extranjeras o de sociedades mexicanas que no tengan cláusula de extranjeros, so pena de pérdida en beneficio de la Nación es decir, se trata de sociedades mercantiles mexicanas químicamente puras.

Tanto en el caso de la serie "A" como de la "B", los títulos deben contener todos los datos necesarios para que su tenedor pueda ejercitar los derechos que el título le confiere, además de las disposiciones contenidas en los Arts. 10o., segundo párrafo, 11o., 12o. y 15o., último párrafo, de la ley.

Por último, los C de AP de la serie "B" llevarán cupones nominativos y darán a sus tenedores, además del derecho de participar en las utilidades de la emisora y en su caso en la cuota de liquidación, el derecho de participar en el Consejo Directivo, integrar la Comisión Ejecutiva y tener derecho al tanto en los casos de aumento de capital.

El registro que deben llevar los C de AP de las SN de C deberán contener los datos relativos a la identificación de los titulares y de los propios C de AP y los datos relativos a la transmisión, siendo indispensable la inscripción en el Registro, puesto que expresamente se ordena que únicamente se considerarán como propietarios a quien obtenga tal inscripción.

Aunque el capital mínimo de las SN de C debe estar íntegramente pagado, cuando el capital social exceda del mínimo (que será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), el capital social deberá estar pagado por lo menos en un 50%, siempre que este 50% no sea menor del mínimo establecido. Debe mencionarse la posibilidad de que, como ocurre con las sociedades de capital variable y las instituciones nacionales de crédito, los C de AP queden emitidos en tesorería sin suscribir, y se entreguen a los suscriptores contra el pago de su valor nominal "y de las primas que, en su caso, fijen las mismas" (no se sabe a qué se refiere este "mismas", pero debe suponerse que a las SN de C).

También se establece un caso de excepción a la regla general de que las sociedades no pueden adquirir sus propias acciones, que ya comentamos cuando señalamos las facultades y atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que puede establecer los casos en que las SN de C puedan adquirir sus propios C de AP de la serie "B" de su propio capital, transitoriamente.

Administración de las SN de C

Está encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, sobre la base de que el Consejo, de conformidad con las políticas, lineamientos y prioridades que establezca el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debe dirigir la sociedad "para el logro de los objetivos y metas de sus programas" e instruir al Director General para la ejecución y realización de los mismos. Al Consejo Directivo se le confieren todos los poderes legalmente necesarios y la facultad de delegar "discrecionalmente" sus facultades de Director General. Sin embargo, el Consejo Directivo no podrá delegar las siguientes facultades:

- i. Nombrar a propuesta del Director General a los funcionarios de las SN de C que ocupen cargos con jerarquía administrativa inmediata inferior a la de aquél y a todos aquellos que señala el reglamento orgánico, así como concederles licencias y resolverles sobre sus renuncias;
- ii. Nombrar y remover al Secretario del Consejo;
- iii. Establecer o clausurar Sucursales, Agencias y Oficinas;
- iv. Acordar la creación de Comités Regionales Consultivos y de Crédito, así como los de carácter administrativo que se requieran;
- v. Conocer y aprobar los estados financieros y de resultados de la sociedad, previo informe del Comisario;
- vi. Aprobar el pago de utilidades y la forma de hacerlo;
- vii. Determinar las bases para la publicación de los estados financieros mensuales;

- viii. Aprobar el presupuesto anual de gastos e inversiones y modificarlo;
- ix. Aprobar la compra venta de inmuebles que las SN de C requieran para la prestación de sus servicios;
- x. Proponer modificaciones al Reglamento Orgánico, y
- xi. Todas las que con carácter de indelegables se "provean" (sic) en el Reglamento Orgánico.

El Consejo Directivo debe estar compuesto por un número non de miembros no inferior a 9 ni superior a 21, sobre la base de que los Consejeros de la serie "A" en todo tiempo constituirán las dos terceras partes del Consejo. Sólo podrán ser Consejeros por los C de AP funcionarios de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y profesionales independientes de reconocida calidad moral y experiencia bancaria o que hayan destacado en actividades académicas en tal materia, en cuyo caso tales profesionales no deberán ocupar cargos en la Administración Pública Federal, "ni desarrollar actividades que los hagan dependientes de cualquier otro Sector".

Por los certificados de la serie "B" sólo podrán ser Consejeros personas que por sus conocimientos y experiencias sean idóneas para representar los intereses del sector al que pertenezcan, trabajadores de las instituciones de que se trate con 5 años de antigüedad en la propia Institución y personas de reconocida calidad moral y notoria experiencia en materias económicas y financieras.

Tienen prohibición de ser Consejeros de cualquier clase el Director General y los demás funcionarios o empleados del Banco, así como los parientes del Director General o Subdirectores y sus parientes hasta el cuarto grado, las personas declaradas en estado de quiebra, concursos, suspensión de pago, los deudores morosos, los que tengan litigio pendiente con el "Banco" (sic), los inhabilitados para el comercio y los condenados por delito que amerite pena corporal de más de un año (cabe consignar que la fracción VI del Art. 26 innecesariamente repite la I que dice que tienen prohibición de ser Consejeros el Director General o los funcionarios del Banco).

Los Consejeros de la serie "A" durarán en su cargo hasta que sean removidos por el Presidente de la República a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y los de la serie "B" durarán en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designados, aun cuando pueden ser removidos anticipadamente por causa justificada. Se prevé la sustitución escalonada de estos Consejeros.

Los Consejos Directivos serán presididos por el Secretario de Hacienda y Crédito Público o por quien éste designe.

Los Consejos Directivos sesionarán válidamente con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros, siempre que la mayoría de los asistentes sean Consejeros designados por la serie "A".

Se establece la obligación de sesionar, cuando menos, una vez al mes.

Para ser Director General, que ya hemos visto que será designado por el

Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se requiere ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos, tener notorios conocimientos y reconocida experiencia en materia bancaria, haber prestado cinco años de servicios en un cargo o puesto de alto nivel decisorio que requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa y no estar impedido para ser Consejero en los términos indicados.

La vigilancia estará encomendada a dos Comisarios, uno designado por la Contraloría General de la Federación y otro por los Consejeros de la serie "B".

La Comisión Consultiva de las SN de C

Integrada por los titulares de los C de AP de la serie "B", distintos del Gobierno Federal, deberá funcionar en los términos y forma que señale el Reglamento Orgánico de las SN de C, se reunirá en las fechas que el Consejo Directivo indique, pero cuando menos una vez al año, sin tener de ninguna manera otras funciones que vayan más allá del mero conocimiento, opinión y análisis sobre políticas y criterios con que las SN de C lleven a cabo sus operaciones y las actividades que haya desarrollado, pudiendo formular recomendaciones sobre estos aspectos. Estas Comisiones Consultivas pueden ser convocadas, sin embargo, en cualquier tiempo por una tercera parte de sus miembros, por dos Consejeros de la serie "B" o por el Comisario de la misma serie.

Fusión de dos o más SN de C

El Art. 34 dispone que podrá efectuarse por Decreto del Ejecutivo Federal "con vistas a propiciar un desarrollo armónico del sistema bancario nacional, la solidez de las instituciones integrantes del mismo, y una adecuada prestación del servicio público de banca y crédito".

Ya se ha señalado el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de los Consejos Directivos sobre este particular, debiendo subrayarse que una vez autorizada la fusión por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el acto de fusión deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en el domicilio de las sociedades que se fusionen, teniendo efecto la fusión en la fecha que se indique en tales publicaciones. Como se establece también en la Ley General de Sociedades Mercantiles, los acreedores de las sociedades que hayan de fusionarse pueden oponerse judicialmente sólo para obtener el pago de sus créditos, y los titulares de los C de AP de la serie "B" tienen el derecho de separación para obtener el reembolso de sus títulos a su valor en libros, siempre que lo soliciten dentro del mencionado plazo de 90 días.

Disolución de las SN de C

Queda facultado el Ejecutivo Federal para declarar la disolución. Ya se indicó, entre las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la de señalar la forma y términos en que deberá llevarse a cabo la liquidación, cuidando la protección de los intereses del público, de los titulares de la serie "B" y de los derechos de los trabajadores.

Protección de los intereses del público

En los artículos 39o. a 43o. que forman el Capítulo Tercero y último de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, se establece un procedimiento novedoso, aplicable a todas las instituciones de crédito, no sólo a las SN de C, optativo para los interesados, para ocurrir ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros a fin de hacer valer las reclamaciones que tengan en contra de las SN de C.

Antes de entrar en el detalle de este asunto, conviene tener presente que en este capítulo se reitera el llamado secreto bancario como obligatorio para las SN de C, técnicamente innecesario porque, como ya se ha visto, a las SN de C les es aplicable las disposiciones de la LGIC y AO que en su Art. 105 establece también el secreto bancario, dentro del Título Cuarto de la Ley Bancaria, que por disposición del Art. 3o. de la ley que se comenta les es aplicable a las SN de C. El texto del Art. 105 y del Art. 39 son casi idénticos, con la novedad de que el 105 prohíbe dar noticias sobre "depósitos y demás operaciones", y el 39 habla de los "depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones".

También conviene comentar que el Art. 40 contiene una disposición verdaderamente candorosa, ya comentada cuando hablamos de las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "mecanismos que garanticen la solvencia y liquidez de las mismas y la seguridad de las operaciones que realicen para salvaguardar el interés del público usuario".

El procedimiento novedoso que se establece es el de someter obligatoriamente a las instituciones de crédito a un procedimiento de conciliación, cuya resolución o laudo estará a cargo de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, por reclamaciones derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios bancarios. En la parte final del Art. 41 se dice que tratándose de diferencias que surjan respecto del cumplimiento de fideicomisos, sólo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios, lo cual no deja de ser simplista puesto que obviamente las fiduciarias no tienen el carácter de usuarios del servicio público de banca y crédito en el desempeño de su cometido y, por lo tanto, resulta ociosa la mención, pues los únicos usuarios y por tanto facultados para reclamar, no pueden ser sino los fideicomitentes o los fideicomisarios.

Las reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros deben ser presentadas por escrito, del cual se correrá traslado a la institución de crédito, la cual deberá presentar un informe en la fecha que señale la Comisión para la realización de una junta de avenencia, en la que se exhortará a las partes a conciliar sus intereses, y en caso de que no fuere posible, la Comisión las invitará para que designen un árbitro "sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas".

Para la amigable composición la Comisión tiene la libertad de resolver "en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento". La Comisión tiene facultades para allegarse elementos que juzgue necesarios para resolver y su resolución no admitirá otro recurso que el de aclaración. En este caso de la amigable composición, no habrá términos ni incidentes.

Por lo que toca al juicio arbitral de estricto derecho, las partes fijarán las reglas del procedimiento convencional y hay remisión expresa para la aplicación supletoria de las Reglas del Código de Comercio y del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, con excepción de lo dispuesto en los Arts. 1247 (legalización de instrumentos por los gobernantes de los Estados o del Distrito Federal); y 1296 (reconocimiento de documentos privados para que hagan prueba plena) del Código de Comercio, y 617 (término del juicio arbitral) del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal. Las resoluciones del juicio arbitral admiten como único recurso el de revocación.

El incumplimiento o desacato de los laudos de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros se castiga con multa administrativa que hará efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de 50 a 100 veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal.

En caso de condena del laudo que se dicte tanto en amable composición como en juicio arbitral se debe otorgar para su cumplimiento un plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación; si no se cumpliera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá a la institución de crédito una multa de hasta tres veces el importe de lo condenado, si fuere cuantificable, o de cinco mil veces el salario mínimo diario aplicable en el Distrito Federal si no se pudiere cuantificar. Si después de impuesta la multa la sociedad rebelde tampoco cumpliera, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá seguir imponiendo sucesivas multas dentro de los mismos plazos de quince días por un máximo del doble de la multa anterior hasta el debido cumplimiento del laudo, con la posibilidad de que además la parte afectada acuda a los tribunales competentes para efecto de ejecución del laudo.

Como regla de procedimiento, se establece que las notificaciones en el juicio arbitral de estricto derecho se harán por cédula fijada en los estrados de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros o de la Delegación Regional Correspondiente, a excepción hecha del traslado de la reclamación, de la demanda de la citación a junta conciliatoria y del laudo que se harán por correo certificado con acuse de recibo. Merece destacarse de todo lo anterior la obli-

gatoriedad para las instituciones de crédito de someterse al procedimiento de conciliación.

Informe del Ejecutivo Federal

El último artículo de la ley que se viene comentando (43) obliga al Ejecutivo Federal a informar al Congreso de la Unión durante el mes de diciembre de cada año con una gran amplitud sobre las SN de C, pues tal informe debe comprender "el establecimiento, disolución y operación de las SN de C en el año del que se trate.

Artículos Transitorios

El texto del Art. 2o. transitorio sin duda dará lugar a numerosas polémicas si se tiene presente el Decreto del 1o. de septiembre "que establece la nacionalización de la Banca Privada", fundamentalmente porque el Art. 2o. de tal decreto establece que el Ejecutivo Federal, previa la entrega de las acciones y cupones por parte de las sociedades expropiadas, pagará la indemnización correspondiente, el Art. 2o. transitorio que se comenta dice que el Gobierno Federal "en su carácter de titular de las acciones representativas del capital social de las instituciones de crédito, motivo de los decretos expedidos por el Ejecutivo Federal... que establecieron la nacionalización de la Banca Privada", tomará las medidas necesarias a efecto de que esas sociedades se transformen en SN de C en un plazo no mayor de 180 días a partir del 1o. de enero de 1983, en que entró en vigor la ley.

Caben las siguientes preguntas:

- i. ¿Cómo puede tener carácter de titular de las acciones el Gobierno Federal si sobre la circunstancia de que no fueron expropiadas, no ha pagado la indemnización?
- ii. ¿Cómo al transformarse las sociedades mantendrán su mismo capital social, conservando en su patrimonio la titularidad de sus demás bienes, derechos y obligaciones, si este patrimonio a virtud de la expropiación pertenece a la Nación?
- iii. ¿Cómo pagará el Gobierno Federal, o no lo hará, los C de AP?

Numerosas preguntas como las anteriores suscita este artículo 2o. transitorio que, sin embargo, dispone también que el Gobierno Federal "en ejercicio de sus derechos corporativos", realizará los actos que se requieran para que el Banco Mexicano Somex, S. A., el Banco Internacional, S. A., Banca Promex, S. A. y Banco Provincial de Sinaloa, S. A., también se transformen en SN de C en el mismo plazo de 180 días, a más de tardar el 1o. de julio de 1983.

Situación de las Instituciones Nacionales de Crédito

El Art. 3o. transitorio dispone que las instituciones que tenían tal carácter en los términos de la LGIC y OA al 31 de agosto de 1982, incluyendo el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, el Banco Obrero y las Sucursales en México de Bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, continuarán rigiéndose con las disposiciones conforme a las cuales se venían operando, lo cual no es completamente exacto porque debió decirse que, además, les son aplicables, como hemos visto, disposiciones de esta Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, por ejemplo, el procedimiento de conciliación que hemos comentado.

El último artículo transitorio de la ley dice que las SN de C deben calcular y pagar el Impuesto Sobre la Renta conforme al título segundo de la ley de la materia que es el que prevé el régimen fiscal de las sociedades mercantiles que es lo que, pese a todo, son estas Sociedades Nacionales de Crédito, nuevas personas jurídicas de derecho público creadas por la Ley que se ha comentado.

EL NUEVO SISTEMA DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

ELISUR ARTEAGA NAVA

El título cuarto de la constitución, el relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, ha sido modificado. Las reformas introducidas, por muchos conceptos, sólo son aparatosas. No afectaron la esencia. Lo novedoso y trascendente es cualitativamente poco; se encuentra perdido en la verbosidad legislativa que caracteriza al nuevo título; no ameritaban la transformación total del capítulo respectivo que casi sin variación se había sostenido durante sesenta y cinco años. Éste, más que cambios, requería de su aplicación; salvo uno que otro caso en que se pretendió darle vigencia, se puede decir, en honor a la verdad, que el mismo se fue virgen a los archivos legislativos. Los cambios, antes que otra cosa, obedecieron a consideraciones teóricas; no fueron el producto de experiencias recabadas en la práctica.

El nuevo título tiene una gran virtud; haber respetado en términos generales el sistema anterior, vigente en México, detalles más, detalles menos, desde 1874 y que, como se sabe, por lo que hace al juicio de responsabilidad, había sido imitado del sistema jurídico norteamericano. Conserva el equilibrio teórico de poderes; el presidente de la república, en un hipotético enfrentamiento con el congreso de la unión, no queda a merced de una minoría insubordinada; a la vez el poder legislativo tiene elementos para defenderse de posibles invasiones.

Errores que aún subsisten

No obstante a que se hizo un intento global por afinar y adecuar todas las disposiciones que tenían que ver con responsabilidad de los que ahora se denomina servidores públicos, algunos errores, lagunas y deficiencias que se habían notado en el anterior texto aún subsisten:

Así se modificó el artículo 22 constitucional, pero la incongruencia gramatical que existía en el párrafo segundo, ahora tercero, no desapareció; éste comienza hablando de delitos: "Quedan también prohibida la pena de muerte por delitos políticos, y en cuanto a los demás..." el lector, con toda razón, está autorizado a suponer que el legislador seguirá hablando de delitos, pero no sucede de esa manera, así, sin ninguna hilación, sin existir el enlace gramatical, pasa a hablar de delinquentes, pues sigue diciendo: "...sólo podrá