

LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Esta ley¹ tiene como finalidad mejorar la calidad de la supervisión por parte del Estado a que están sujetas las sociedades prestatarias de servicios financieros que operan en el territorio nacional. Para ello establece un régimen de supervisión centralizada, amplía considerablemente el ámbito de dicha supervisión y la adecua a las características que presenta actualmente nuestro sistema financiero.

1. SUPERVISIÓN CENTRALIZADA

1.1 El orden normativo que ha venido a modificar la ley en comentario establecía, atendiendo a un criterio de especialización funcional, tres entidades de la administración pública federal encargadas de supervisar a las entidades financieras: la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La primera ejercía tal función supervisora principalmente en lo que atañe a las instituciones de crédito, las sociedades financieras de objeto limitado, las sociedades de información crediticia, los almacenes generales de depósito, las uniones de crédito, las arrendadoras financieras, las empresas de factoraje financiero, las sociedades de ahorro y préstamo y las casas de cambio.

La segunda tenía a su cargo la supervisión respecto a las casas de bolsa, los especialistas bursátiles, las bolsas de valores, las sociedades operadoras de sociedades de inversión, las sociedades de inversión, las instituciones para el depósito de valores y las instituciones calificadoras de valores.

El resto de las entidades que integran al sistema financiero corresponde al sector asegurador y afianzador cuya supervisión compete a la tercera de las mencionadas comisiones.

¹ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995 y vigente a partir del 1^o de mayo de ese año.

De conformidad con lo dispuesto en el régimen ahora vigente las dos primeras comisiones se transforman en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,² quien asume con ello las funciones y facultades de aquéllas. Dicha transformación no se hizo extensiva a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas por considerarse conveniente que en esta materia la supervisión se mantuviese separada, de acuerdo con las particularidades que presentan los correspondientes servicios financieros.

Sin perjuicio de lo anterior, la concentración a que se ha hecho mérito permite incrementar de manera considerable la calidad de la supervisión que nos ocupa mediante el establecimiento de políticas y criterios cuya instrumentación sea aplicable a la gran mayoría tanto de las instituciones integrantes del sistema financiero como de las empresas que prestan a esas instituciones diversos servicios, complementarios a la intermediación que realizan o conexos con ella. Asimismo, tal centralización no demerita sino que consolida la supervisión que venían realizando las dos comisiones transformadas ya que su integración en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores permite a ésta optimizar la especialización y experiencia alcanzadas por ellas.

1.2 La naturaleza jurídica que en la nueva ley se confiere a la citada Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas.³

Anteriormente, la Ley de Instituciones de Crédito ya daba a la Comisión Nacional Bancaria el citado carácter de órgano desconcentrado, en tanto que la Ley del Mercado de Valores establecía que la Comisión Nacional de Valores era el organismo encargado de regular el mercado de valores y vigilar la observancia de esa ley y de sus disposiciones reglamentarias.

En la doctrina había venido siendo tradicional distinguir entre *órganos* y *organismos* integrantes de la administración pública federal, sosteniendo que aquéllos, a diferencia de éstos, carecían de personalidad jurídica y patrimonio propios. Atendiendo a ese criterio de diferenciación podría haberse asignado a la nueva entidad supervisora el carácter de organismo público descentralizado ya que su ley constitutiva le reconoce facultades para imponer sanciones administrativas y emitir disposiciones de carácter general.⁴ Asimismo la dota, en considerable medida, de patrimonio propio estableciendo que los ingresos que percibap por los pagos a recibir de sus supervisados debe aplicarlos a sufragar

2 Artículo tercero transitorio de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

3 Artículo 1.

4 Artículo 4, fraccs. II, IV, VI, VII, XI y XIX.

su presupuesto así como a integrar una reserva destinada a la cobertura de gastos correspondientes a posteriores ejercicios.⁵

No obstante lo anterior cabe tener presente que en la legislación se ha venido generalizando un criterio, distinto al antes mencionado, conforme al cual se da carácter de organismo descentralizado, correspondiente a la administración paraestatal, a entidades que tienen por función principal o única actuar como agentes económicos, en tanto que el de órgano desconcentrado, integrante de la administración centralizada, se asigna a quienes, sin realizar quehacer económico, tienen atribuciones de autoridad para supervisar y regular actividades de producción o de servicios, situación esta última en la que se encuentra la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Este criterio tiene, en nuestra opinión, mayores fundamentos que el primero pues atiende, más que a elementos de carácter formal, al objeto y funciones de la entidad de que se trate; en el caso presente, es claro que resulta más idóneo al carácter de autoridad que tiene la multitudada comisión y, consiguientemente, a las funciones que la ley le confiere cuyo ejercicio ahora fortalece dando al nuevo órgano supervisor autonomía técnica y facultades ejecutivas.

2. ÁMBITO DE LA SUPERVISIÓN

2.1 La Ley de Instituciones de Crédito destacaba, como función principal de la Comisión Nacional Bancaria, la inspección y vigilancia de las sociedades supervisadas por ella, a fin de proveer que los correspondientes servicios financieros se prestasen con estricto apego al orden normativo que les fuere aplicable. Lo anterior sin perjuicio de ejercer también otras funciones concernientes a procurar que la administración y vigilancia de dichas sociedades se realizara por personas idóneas así como que los intermediarios financieros contasen con instrumentos de control interno que les permitiesen, de manera adecuada, evaluar y manejar sus riesgos. Asimismo se le reconocía el carácter de órgano de consulta y opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ello en lo que respecta a las resoluciones de esta última sobre asuntos diversos, referidos a la regulación de la estructura y las operaciones del sistema bancario.

Por su parte, la Ley del Mercado de Valores daba a la comisión correspondiente la encomienda de regular el mercado de valores y de vigilar el cumplimiento del régimen jurídico aplicable a la intermediación bursátil, contando con atribuciones para expedir disposiciones generales a las que debían

⁵ Artículo 18.

sujetarse las casas de bolsa en diversas materias concernientes a su capitalización y a la celebración de sus operaciones. Dichas disposiciones también podían estar referidas al establecimiento y las actividades, de las bolsas de valores.

La ley vigente asigna a la nueva comisión el cumplimiento de finalidades más amplias y, consiguientemente, da un ámbito mayor a la supervisión que realiza. Lo primero al determinar que el órgano desconcentrado a que nos referimos tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.⁶

En lo que atañe a la función supervisora, la propia ley señala que la supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que dichas entidades mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros.⁷

Como puede observarse, el nuevo régimen procura mejorar la calidad de la supervisión aumentando considerablemente su ámbito. Ahora dicha supervisión no tiene sólo como finalidad principal proveer a la observancia del orden normativo aplicable a las instituciones supervisadas sino también participar más ampliamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México para, conforme a un régimen de facultades concurrentes, procurar la solidez y equilibrado desarrollo del sistema financiero así como el que sus integrantes presenten condiciones adecuadas de liquidez y de solvencia.

Atendiendo al cumplimiento de esos objetivos, el ordenamiento en comentario dota a la mencionada comisión con nuevas facultades entre las que destacan las siguientes:

2.2.1 Establecer programas de cumplimiento forzoso para las instituciones supervisadas, tendentes a eliminar irregularidades en su funcionamiento o a corregir desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, previéndose que dichos programas sean susceptibles de instrumentarse mediante acuerdo con las propias instituciones.⁸

La sujeción a esos programas por parte de los correspondientes intermedios financieros, complementa regímenes establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito y en la del Mercado de Valores, que consignan, respectivamente, la obligación de las instituciones de crédito y la de las casas de bolsa y especialistas

6 Artículo 2.

7 Artículo 5, párrafo segundo.

8 Artículo 5, párrafo quinto.

bursátiles, referida a cumplir los programas preventivos o correctivos que aprueben, para las primeras, el comité técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y, para las segundas, el comité técnico del Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, cuando éstos fondos concedan apoyo a dichos intermediarios financieros.

2.2.2 Suspender todas o algunas de las operaciones de las correspondientes instituciones financieras cuando, por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas, sea necesario adoptar tales medidas.⁹

La facultad a que nos referimos generaliza ciertas atribuciones que tenía la Comisión Nacional de Valores, respecto a algunas operaciones de carácter bursátil. Esta generalización da nuevos y eficaces instrumentos a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para cumplir sus fines y realizar con mayor eficiencia el objeto de su supervisión. También permite a dicha comisión actuar con oportunidad y rapidez en la debida salvaguarda de los intereses del público.

2.2.3 Emitir, en el ámbito de la competencia que para ello le confiera la ley, normas de regulación prudencial que deban observar las instituciones sujetas a su supervisión.¹⁰

Dicha regulación está orientada a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de esas instituciones. Las disposiciones que la integran son, entre otras, las referidas a una sana diversificación de riesgos y a una adecuada capitalización que permita a los integrantes del sistema financiero alcanzar crecientes niveles de solidez económica, todo ello en beneficio de una eficiente protección de los intereses del público.

Con anterioridad a la vigencia de la nueva ley objeto de estos comentarios, expedir las citadas normas prudenciales correspondía primordialmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en cierta medida, al Banco de México. Hoy, a ese régimen de facultades concurrentes se incorpora la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien es ya una tercera autoridad en la materia al ampliarse el objeto de su supervisión señalándose, entre los fines de ésta, procurar que las instituciones supervisoras mantengan una adecuada liquidez, estabilidad y solvencia, así como al conferírsele de manera expresa atribuciones para participar en dicha regulación prudencial.

2.2.4 Actuar como conciliador y árbitro, así como proponer la designación de árbitros, en conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades supervisadas con su clientela.¹¹

⁹ Artículo 4, fracc. XVI.

¹⁰ Artículos 4, fracc. II, y 6.

¹¹ Artículo 4, fracc. X.

Si en el procedimiento conciliatorio previsto por la ley para dirimir esos conflictos las partes no logran resolver sus diferencias, la comisión debe invitarlas a que de común acuerdo designen árbitro, ya sea a la propia comisión o a la persona propuesta por ella.¹²

Anteriormente, la Ley de Instituciones de Crédito establecía que en estos arbitrajes sólo podía ser árbitro la Comisión Nacional Bancaria, en tanto que la Ley del Mercado de Valores señalaba al respecto que la designación de árbitro que hicieren las partes sólo podía recaer en alguna de las personas que les propusiese al efecto la Comisión Nacional de Valores.

El régimen actual presenta condiciones de mayor conveniencia ya que, por una parte, aplica con mayor amplitud el principio de la autonomía de la voluntad de las partes y, por otra, permite a la comisión proveer a que los árbitros sean personas idóneas para ejercer sus facultades y funciones.

3. SUPERVISIÓN ADECUADA A LAS CARACTERÍSTICAS ACTUALES DEL SISTEMA FINANCIERO

3.1 La reforma constitucional de 1990 que suprimió la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca tuvo, entre sus motivos, eliminar el obstáculo que esa exclusividad originaba en la evolución del sistema financiero hacia la llamada intermediación o banca universal.

Dicha intermediación es la que permite la prestación de una muy amplia gama de servicios financieros, por una institución o varias de ellas integradas formalmente en un grupo. La exclusividad antes dicha limitaba considerablemente el establecimiento de un régimen que permitiese, de manera adecuada, la prestación global de los servicios antes mencionados ya que, quedando reservada al Estado la concerniente a los bancarios, y realizando los particulares los demás servicios financieros, no era viable avanzar en esquemas que procurasen llevar a cabo, de manera consolidada, todos o gran parte de los servicios correspondientes a la intermediación financiera.

Efecto primordial de la reforma a que nos referimos fue desincorporar a las instituciones de banca múltiple, lo cual ha permitido a la legislación secundaria crear un nuevo sistema financiero que, entre otras características principales tiene la de configurar estructuras y regímenes operativos, cuyo fin es avanzar hacia la mencionada intermediación o banca universal.

¹² Artículo 120, fracc. II, párrafo cuarto de la Ley de Instituciones de Crédito.

3.2 A esos efectos, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, así como la Ley del Mercado de Valores, establecen cambios de significación en la estructura del citado sistema al prever la constitución de grupos financieros integrados por una sociedad controladora y por todas o algunas de las entidades siguientes: instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, casas de bolsa, sociedades operadoras de sociedades de inversión, instituciones de seguros e instituciones de fianzas.

Dichas leyes facultan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar, mediante disposiciones de carácter general, que sociedades distintas a las antes mencionadas puedan también ser integrantes de un grupo financiero, así como para permitir que se establezcan vínculos patrimoniales entre un banco múltiple o una casa de bolsa y sociedades financieras filiales de aquéllos.

Complementando el nuevo régimen a que nos referimos, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores incluye prevenciones que adecuan la supervisión a su cargo a las características que actualmente presenta nuestro sistema financiero ya integrado ampliamente en las agrupaciones a que nos referimos. Entre ellas destacan las siguientes: dar competencia a dicha comisión para supervisar a todas las sociedades controladoras; asignar a ésta como uno de sus fines, el atinente a fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, y señalar entre los objetos de la supervisión correspondiente el de evaluar de manera consolidada los riesgos de instituciones financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales con otras sociedades integrantes del citado sistema.

Francisco BORJA MARTÍNEZ