

## CAPÍTULO CUARTO

EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO . . . . .	39
I. Entidades financieras . . . . .	39
II. Autoridades . . . . .	41
III. Comisión Nacional Bancaria y de Valores . . . . .	43
IV. Banco de México . . . . .	48
V. Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)	49
VI. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) . . . . .	53
VII. Instituciones Financieras . . . . .	62

## CAPÍTULO CUARTO

### EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

El país se organiza mediante un sistema financiero a través de la rectoría financiera del Estado. En dicho sistema se distinguen dos grandes campos: el de las autoridades y el de las instituciones financieras.

El primero se encuentra integrado con las actividades que desarrolla el gobierno federal, por mandato constitucional y el segundo, por las privadas en las que intervienen las entidades financieras propiamente dichas.

#### I. ENTIDADES FINANCIERAS

Para efectos de este trabajo se puede establecer que el sistema financiero está conformado por las entidades cuya función consiste en transferir los recursos financieros de las entidades o personas superavitarias a los sujetos demandantes de crédito y están integradas según el artículo 3o. de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores por las siguientes:<sup>61</sup>

- 1) Sociedades controladoras de grupos financieros
- 2) Instituciones de crédito
- 3) Casas de bolsa
- 4) Especialistas bursátiles
- 5) Bolsas de valores

61 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de abril de 1995 y en vigor a partir del 1o. de mayo del mismo año.

- 6) Sociedades de inversión
- 7) Sociedades operadoras de sociedades de inversión
- 8) Sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión
- 9) Almacenes generales de depósito
- 10) Uniones de crédito
- 11) Arrendadoras financieras
- 12) Empresas de factoraje financiero
- 13) Sociedades de ahorro y préstamo<sup>62</sup>
- 14) Casas de cambio
- 15) Sociedades financieras de objeto limitado
- 16) Instituciones para el depósito de valores
- 17) Contrapartes centrales
- 18) Instituciones calificadoras de valores
- 19) Sociedades de información crediticia
- 20) Personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular y,
- 21) Otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.

No obstante, la anterior enunciación de las entidades financieras, y para los efectos de esta investigación, se hará referencia exclusivamente a las sociedades de inversión, en un preámbulo al estudio de las Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, que se analizarán en los capítulos subsecuentes.

62 De estas sociedades no queda más que su simple referencia jurídica ya que han sido eliminadas de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

## II. AUTORIDADES

Se puede señalar como autoridades en el actual Sistema Financiero Mexicano<sup>63</sup> a las siguientes: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Banco de México (BM), Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF), y el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), estas dos últimas analizadas en dos capítulos por separado dada su importancia en el control y vigilancia de las entidades financieras.

### 1. *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*

Es un organismo centralizado de la administración pública federal de México. Su competencia se localiza en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y tiene como facultades en materia bancaria proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados el mismo;<sup>64</sup> planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende la Banca Nacional de Desarrollo y demás instituciones encargadas de prestar el servicio de Banca y Crédito; ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares de crédito; así como interpretar para efectos administrativos los preceptos, tanto de la Ley de Instituciones de Crédito como de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

63 Mismo que a partir de las crisis financieras ha sido engrosado.

64 El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de mayo de 2001, establece que el mismo es producto de un amplio proceso de participación ciudadana que comenzó en el periodo de transición presidencial del año 2000 y culminó con la publicación del propio documento, lo que implica ciertamente que no se hizo con la exclusividad de la SHCP, en obvio de circunstancias de carácter político.

En relación con las instituciones de Banca Múltiple, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autoriza, mediante la aprobación de la escritura constitutiva, a las instituciones de crédito para que lleven a cabo la prestación de servicios bancarios, emita lineamientos a los que deban sujetarse las instituciones financieras cuando el gobierno federal tenga el control en su participación accionaria, tratándose de la elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, así como de la administración de sueldos, prestaciones y demás materias objeto de regulación. Asimismo, puede autorizar la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple, y revocar autorizaciones en determinados casos.<sup>65</sup>

En relación con las organizaciones auxiliares de crédito<sup>66</sup> y casas de cambio, dicha Secretaría, conjuntamente con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, reciben de aquella los informes, documentos y pruebas que sobre su organización, operaciones y contabilidad, inversiones o patrimonio les soliciten para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones previstas en la Ley Orgánica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## *2. Facultades de vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia bancaria*

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SHCP tiene la obligación de planear, coordinar evaluar y vigilar el sistema bancario mexicano, orientando su desarrollo con apego a políticas sanas y usos bancarios.<sup>67</sup> Desde la constitución de las instituciones bancarias —a las cuales autoriza su operación—, debe determinar el capital mínimo de las mis-

65 Artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2000.

66 Son organizaciones de crédito los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito, empresas de factoraje financiero y las demás que otras leyes consideran como tales.

67 Artículo 31, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

mas, autorizar y aprobar los nombramientos de consejeros y directivos, comisarios y apoderados, puede recomendar la amonestación, suspensión, veto, remoción y hasta inhabilitar a los funcionarios que obliguen en exceso a las instituciones de crédito. Asimismo, puede intervenir administrativa o gerencialmente a las instituciones con el objeto de resolver, normalizar o suspender operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que regulan a los bancos y organismos auxiliares de crédito.

Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro del procedimiento de autorización de una institución bancaria, debe verificar los requisitos operativos y la diversificación de operaciones pasivas y activas, así como los programas de captación de recursos y otorgamiento de créditos.

### III. COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público,<sup>68</sup> con autonomía técnica y facultades ejecutivas, regulada por su propia ley.<sup>69</sup> Su objeto es supervisar y regular,

68 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 1995.

69 La exposición de motivos del 15 de abril de 1995 argumentó principalmente razones de fenómenos que incidían directa o indirectamente en la estructura de las autoridades financieras del país, así se señaló entre otras cosas lo siguiente: “En virtud de los procesos de reforma e integración a nivel mundial que nuestra economía ha vivido en los últimos años, se han aplicado diversos medidas con objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de mejor manera a las necesidades de nuestro país. Entre estas medidas, destacan el restablecimiento del régimen mixto de banca a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la configuración de grupos financieros y nuevas entidades, así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia tanto interna como del exterior. En su dinámica nuestro sistema financiero se ha orientado hacia lo que se conoce como un esquema de banca universal, al permitir la prestación conjunta de una muy amplia gama de servicios, a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo. También se han otorgado autorizaciones para la constitución y operación de bancos, casa de bolsa y otros intermediarios financieros, aumentando significativamente el número de entidades que ofrecen productos y servicios financieros, para atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía. Adicionalmente, se ha permitido la entrada a México

en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público, etcétera.

### 1. *Facultades de supervisión*

También goza de la facultad de supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero; emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades; dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades; fijar las reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades en los términos señalados por las leyes; expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarles periódicamente las entidades; emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las supervisadas, así como sus dictámenes.

### 2. *Facultades para fungir como órgano de consulta del gobierno federal*

La CNBV cuenta con atribuciones para fungir como órgano de consulta del gobierno federal en materia financiera; para autorizar la constitución y operación de las entidades financieras, así como determinar el capital mínimo de las entidades financie-

de instituciones financieras del exterior cuyas inversiones y desarrollo tecnológico habrán de contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema y de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades crediticias de la planta productiva nacional...". También uno de los argumentos de mayor peso en la redacción del ordenamiento legal se refería a los malos manejos de las autoridades financieras: "Los actos de abuso y corrupción por parte de los administradores de las entidades financieras, comprometen la salud de las instituciones que dirigen y dañan el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que deben ser prevenidos y sancionados...".

ras; para ordenar la suspensión de las mismas; intervenir administrativa o gerencialmente en las entidades en donde la Comisión ejerza facultades de supervisión,<sup>70</sup> con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven. Otra de las funciones encomendadas a la CNBV consiste en ordenar la suspensión de operaciones e intervención de las negociaciones que no cuenten con las autorizaciones correspondientes, así como imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión;<sup>71</sup> aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en donde el gobierno federal tenga el control de su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

### 3. *Facultades de administración*

En cuanto a las facultades de administración, la Comisión lleva el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certifica su constancia en el mismo; interviene igualmente en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley y, en términos generales, autoriza, supervisa, dicta preceptos,

70 De acuerdo con lo previsto en el segundo párrafo del artículo 5o. de la Ley de la CNBV, la supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas 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.

71 Artículo 4o., fracciones XVII, XIX y XXVII de la Ley de la CNBV.

emite reglas y demás disposiciones en materia de controles del sistema financiero.

#### 4. *Facultades de vigilancia*

En las funciones de inspección y vigilancia, los bancos están obligados a proporcionar toda clase de información y documentos en relación con las operaciones que celebren y los servicios que presten.

Esta supervisión se realiza por medio de visitas, ya sean ordinarias, especiales o de investigación. Estas visitas tienen la finalidad de revisar, evaluar, verificar y comprobar los recursos, obligaciones y patrimonio de los bancos y todo aquello que pueda afectar la posición financiera y legal de las instituciones bancarias.

Por otra parte, puede declarar la revocación de la autorización de un banco en caso de que arroje pérdidas que afecten su capital mínimo. Asimismo, señala las bases para la aprobación de los estados financieros mensuales y el balance general y anual de las instituciones bancarias.

La prevención y corrección de problemas económicos de los bancos se realiza mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso, tendentes a eliminar las irregularidades cuando éstos presentan desequilibrios financieros que puedan afectar su estabilidad, solvencia y liquidez. Para ello, la CNBV emite normas de carácter prudencial orientadas a preservar la liquidez, estabilidad y solvencia de las entidades financieras.

La vigilancia se realiza por medio del análisis de información financiera y económica de los bancos a fin de medir posibles efectos en el sistema financiero y en otras entidades del sistema.

#### 5. *Procedimiento de vigilancia*

Parte de la supervisión al sistema financiero se realiza a través de visitas de inspección, verificación de operaciones y auditorías

de registros y sistemas en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.<sup>72</sup>

La vigilancia se lleva a cabo por medio del análisis de información económica y financiera que las entidades están obligadas a enviar periódicamente a la Comisión, a fin de medir posibles efectos en las mismas y en el sistema financiero en su conjunto. La prevención y corrección se realizará mediante el establecimiento de programas de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendentes a eliminar irregularidades.<sup>73</sup>

Estos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pueden, en todo caso, instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades.

Ante el incumplimiento de los programas, la Comisión podrá proceder a intervenir administrativa o gerencialmente a la entidad con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro la solvencia, estabilidad o liquidez de la institución.

Como puede apreciarse claramente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene amplias facultades para supervisar el adecuado funcionamiento de las instituciones de crédito, además de otras entidades financieras, por lo que desde un punto de vista formal, se puede pensar que no debiera existir posibilidad alguna de que las instituciones financieras realicen actividades prohibidas o al margen de la ley, pues los medios de control de esta autoridad previstos en su normatividad así lo suponen. Sin embargo, como más adelante se analizará, tal situación, en la práctica, no acontece, pues los bancos en particular hicieron una serie de actividades que, de haber sido detectadas y corregidas oportunamente, no hubieran derivado en el gran problema de la crisis bancaria que sufrió este país en 1994.

72 *Idem.*

73 *Idem.*

## IV. BANCO DE MÉXICO

El Banco Central es una persona de derecho público con carácter autónomo y se denomina Banco de México. Una de sus finalidades es proveer a la economía del país de moneda nacional, procurando la estabilidad del poder adquisitivo de ésta, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

### 1. *Facultades de emisión de moneda*

Entre las actividades del banco se encuentran regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; operar con las instituciones de crédito como banco de reserva, y acreditante de última instancia; prestar servicios de tesorería al gobierno federal y actuar como agente financiero del mismo; fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y particularmente financiera; participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional, etcétera.

### 2. *Autonomía*

En cuanto a la autonomía del Banco de México, es importante subrayar que este concepto fue producto de diversos estudios comparativos, llevados a cabo particularmente durante la década de los ochenta. Sus resultados muestran que los países dotados con bancos centrales autónomos como Alemania, Suiza y Estados Unidos suelen gozar de la tasa de inflación más baja, por lo que en los últimos años se han sumado bancos centrales reconocidos como autónomos en otros países, tales como el de Chile, que en su modo de operar ha obtenido el reconocimiento y

liderazgo de otros sistemas financieros en Sudamérica, y el de Nueva Zelanda.<sup>74</sup>

Algunos estudios de profesores de la Universidad de Harvard, Albert Alesina y Lawrence H. Summers, publicados por el *Journal of Money, Credit and Banking*, consideran que la autonomía del banco central sin libertad política no es plena autonomía y que, en términos macroeconómicos, no representa grandes beneficios en términos del crecimiento real del PIB o el proceso para ayudar a bajar la tasa de desempleo y revisar las tasas de interés real. Para estos autores es más importante que un banco central tenga la independencia política y no la económica.

## V. COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF)<sup>75</sup>

### 1. Objeto

La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios,<sup>76</sup> creado el 18 de enero de 1998, con la publicación de la Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros. Esta Comisión absorbió las facultades que tenían la

74 Exposición de motivos de la Ley del Banco de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993.

75 Véase Quintana Adriano, Elvia Arcelia, *Derechos de los usuarios de la banca*, México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura-Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2000, colección Nuestros Derechos.

76 Dado que existía una clara tendencia a solucionar en los órganos jurisdiccionales los conflictos surgidos entre las entidades financieras y el público usuario de sus servicios fue publicada la Ley en comento, y según la exposición de motivos de fecha 19 de noviembre de 1998, esto se llevaba a cabo sin que previamente se agotara la etapa conciliatoria y sin que se regulara de manera puntual la forma de informar, orientar, promover y proteger los derechos e intereses de los usuarios de los servicios que prestan los intermediarios financieros, procurando la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre los usuarios y los intermediarios financieros.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión del Sistema de Ahorro para el Retiro en materia de quejas y consultas de los usuarios de la Ley de Instituciones del sistema financiero mexicano.

La CONDUSEF tiene como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las instituciones financieras, arbitrar sus deficiencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.<sup>77</sup>

Al mismo tiempo, se le faculta para actuar como conciliador entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de los mismos.<sup>78</sup>

El mayor número, la diversidad de intermediarios y la especialización de los servicios financieros, así como la complejidad administrativa consecuente que para los usuarios representan los órganos de supervisión y vigilancia que la legislación vigente ofrecían, plantearon la conveniencia e incluso la necesidad de que el público usuario contara con un órgano único, especializado a su vez, para proteger sus derechos e intereses y que, a través de sanciones de carácter económico, contribuya a eliminar las irregularidades cometidas en la prestación de los servicios financieros.

Asimismo, se crea el órgano financiero, dado que existía una notoria falta de información relacionada con los productos financieros que ofrecían los integrantes del sector, antes de publicarse la ley, sobre todo, en cuanto a los riesgos que éstos conllevan; riesgos incrementados en virtud de la inestabilidad económica mundial que repercute en el mercado nacional.

## 2. *Facultades*

Bajo esas consideraciones la Comisión tiene la facultad de fungir como árbitro en amigable composición o en juicio arbitral

77 Artículo 5o. de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros (LPDUSEF).

78 *Ibidem*, artículo 60.

de estricto derecho, de conformidad con la ley citada, en los conflictos originados por operaciones o servicios que hubieran contratado los usuarios con la instituciones financieras, así como emitir dictámenes técnicos.<sup>79</sup>

Al mismo tiempo otorga a los usuarios los elementos necesarios para procurar una relación más segura y equitativa entre éstos y las instituciones financieras.<sup>80</sup>

### 3. *Fines*

La Comisión Nacional cuenta con plena autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos, también cuenta con facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en su propia Ley.<sup>81</sup> De lo anterior se desprende la finalidad de la CONDUSEF, ésta consiste en otorgar a los usuarios elementos para fortalecer la seguridad en las operaciones que efectúen y en las relaciones que entablen con las instituciones financieras.

Debemos definir al usuario como aquella persona que contrata, utiliza o por cualquier otra causa tiene cierto derecho respecto de un producto o servicio ofrecido por algunas instituciones financieras debidamente autorizadas y clasificadas, como instituciones de crédito y sus auxiliares,<sup>82</sup> y cualquiera otra sociedad que desarrolle actividades análogas a las de las sociedades anteriormente mencionadas y brinde un producto o servicio financiero.<sup>83</sup>

La Comisión cuenta con un registro de prestadores de servicios financieros,<sup>84</sup> el mismo contiene la información que le proporcionan las autoridades competentes y, en su caso, las instituciones financieras; asimismo, establece y mantiene actualizado dicho registro.

79 *Ibidem*, artículo 11, fracción IV.

80 *Ibidem*, artículo 11, fracción VI.

81 *Ibidem*, artículo 10.

82 *Ibidem*, artículo 2o., fracción I.

83 *Ibidem*, artículo 2o., fracción IV.

84 *Ibidem*, artículo 46.

La Comisión, al realizar consultas en el registro, verifica las actividades relativas al tipo de productos y/o servicios ofrecidos por las instituciones financieras en el país; por ejemplo, características del mismo producto, forma de operación, personal con quien tratar en cada institución financiera elegida, y compromisos asumidos por las partes, exceptuando de esta información la relativa a los costos que cada institución cobrará a los usuarios por el uso o prestación de los productos y/o servicios.

#### 4. *Procedimiento*

La forma de operación de la CONDUSEF se basa en el procedimiento con el que brinda atención al usuario; de igual forma, respecto del alcance de la Comisión en cuanto a las necesidades particulares de cada caso que plantee el usuario. Al presentarse diferencias en la interpretación de los compromisos asumidos implícita o explícitamente, derivados de la suscripción del contrato de adhesión a través del cual el usuario contrató el servicio o adquirió el producto ofrecido por la institución financiera, es aplicable la competencia de la CONDUSEF.<sup>85</sup>

También se atenderán reclamaciones, cuando a criterio del usuario, la institución financiera haya actuado de manera indebida, o cuando haya incumplido con lo planteado en los contratos suscritos con el usuario. Adicionalmente, la CONDUSEF está facultada para analizar y verificar que la información publicitaria y toda aquella utilizada por las instituciones financieras para comunicar los beneficios o compromisos que el usuario asume al adquirir un producto o contratar un servicio, sea veraz, efectiva y que no induzca a confusiones o interpretaciones equívocas.

85 *Ibidem*, artículos 60-72 bis.

## 5. Resoluciones de la CONDUSEF

Los procedimientos seguidos ante la Comisión se presentan en dos vías, por un procedimiento arbitral; en el primer caso, la Comisión se encuentra facultada para actuar como conciliadora entre las instituciones financieras y los usuarios, con el objeto de proteger los intereses de estos últimos. Tratándose de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de fideicomisos, la Comisión conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios.

En el segundo, mediante un convenio que fundamente el juicio arbitral de amigable composición, las partes facultarán a dicho órgano a resolver en conciencia, a verdad sabida y buena fe guardada la controversia planteada, y se fijarán de manera específica, de común acuerdo, las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetará el arbitraje.<sup>86</sup>

El convenio instituido es un juicio arbitral de estricto derecho y las partes facultarán a la Comisión Nacional para resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables, y determinarán las etapas, formalidades y términos a que se sujetará el arbitraje.<sup>87</sup>

## VI. EL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario es un organismo descentralizado de la administración pública federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto es el de proporcionar a las instituciones de banca múltiple, *un sistema para la protección del ahorro bancario* que garantice el pago, a través de la asunción de las obligaciones a cargo de dichas ins-

86 *Ibidem*, artículo 73.

87 *Ibidem*, artículo 74.

tuciones en forma subsidiaria y limitada, al tiempo que administra los programas de saneamiento financiero en beneficio de los ahorradores y usuarios de la banca, salvaguardando en todo tiempo el sistema nacional de pagos.<sup>88</sup>

### 1. *Objeto de creación*

Como ya se dijo, la creación del Instituto obedece a la necesidad de sanear el sistema financiero,<sup>89</sup> además de sustituir al FO-BAPROA. Dicho Instituto absorbió la cartera vencida del propio fideicomiso. Para el Instituto, la emisión de los bonos de protección al ahorro es un elemento fundamental en su estrategia de consolidación del sistema financiero en el mediano plazo.

El legislador, al aprobar la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999, le encomendó al Instituto tres misiones fundamentales: diseñar un seguro limitado de protección a los depósitos, objetivo que comparte con la mayor parte de las instituciones que tienen una función similar en el resto del mundo; administrar la deuda asumida con cargo al rescate bancario, y administrar también el programa de recuperación de activos, buscando minimizar tiempo y maximizar la recuperación.

88 Artículos 2o. y 67, fracciones I y II de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de enero de 1999.

89 La crisis financiera desatada en diciembre de 1994 trajo consigo severos efectos sobre los sectores real y financiero, en un contexto de sobreendeudamiento de las empresas y familias mexicanas. La abrupta devaluación del peso y la drástica alza en las tasas de interés hicieron evidente la vulnerabilidad de la economía mexicana a principios de 1995, con el inminente riesgo de que se presentase un problema de insolvencia generalizada, caracterizada por una falta de liquidez tanto de la banca para hacer frente a un retiro masivo por parte de los depositantes y ahorradores, como de los deudores para cumplir con las obligaciones a su cargo. Ante tal circunstancia, el gobierno federal reconociendo la existencia de un problema tan grave en el sistema financiero y en el aparato productivo, se dio a la tarea de actuar con “rapidez y eficacia”, con el propósito de evitar un daño mayor para los mexicanos, adoptando una serie de medidas de apoyo a la banca y a los deudores cuya premisa fue la salvaguarda de los ahorros de la sociedad. Véase exposición de motivos del 26 de marzo de 1998.

El Congreso le dio al Instituto la posibilidad de utilizar como instrumento para administrar el pasivo el refinanciamiento; esto es, no contratar nueva deuda, salvo que se contara con la aprobación del propio Congreso, pero sí restablecer el financiamiento de la deuda ya contratada, buscando cuatro objetivos fundamentales: que el Instituto siempre estuviera en posibilidad de cumplir sus obligaciones contractuales; se consolidara el proceso de saneamiento y venta de Serfín y Bancrecer; se mejorara el perfil de vencimiento de la deuda y, finalmente, se le diera liquidez a los pasivos financiados por los bancos.

## 2. Estructura: Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno está integrada por siete vocales, éstos son el secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro miembros designados por el Ejecutivo federal; estos últimos tendrán que ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores.<sup>90</sup>

### A. Secretario ejecutivo

El secretario ejecutivo es la máxima autoridad del Instituto y es nombrado por la Junta de Gobierno a propuesta de cuando menos dos vocales.<sup>91</sup> El secretario es quien tiene la dirección técnica y administrativa del Instituto, con lo cual se auxiliará de las secretarías adjuntas, de las unidades y de las direcciones generales.

Al tiempo que el secretario ejecutivo administra el Instituto, también lo representa legalmente, para lo cual cuenta con las facultades más amplias que en derecho proceden, es decir, de administración y dominio y para pleitos y cobranzas, inclusive para aquellos actos que requieren cláusula especial.<sup>92</sup> Otra de las fa-

90 Artículo 75 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

91 *Ibidem*, artículo 80, fracción XXI.

92 *Ibidem*, artículo 84, fracciones I y II.

cultades de las que está investido el secretario ejecutivo, es precisamente la elaboración del Estatuto Orgánico del IPAB, de los proyectos de reglamentos interiores, de servicios y control interno del propio Instituto, previa aprobación de la Junta de Gobierno.

## B. *Secretarías adjuntas*

El Instituto cuenta con cuatro secretarías adjuntas: de Protección al Ahorro Bancario, de Recuperación, de Activos y Jurídica, éstas desarrollan diversas funciones, relacionadas con su área, las más importantes son por su contenido jurídico y financiero las siguientes:

- 1) Instrumentar los mecanismos de asunción por parte del IPAB de las obligaciones garantizadas en términos de la Ley.
- 2) Elaborar y proponer el programa para la recuperación, enajenación y administración de bienes
- 3) Llevar a cabo la identificación, el inventario y el diagnóstico en general, de la condición de los bienes corporativos y los créditos corporativos, y
- 4) Representar al Instituto en los juicios en que éste sea parte o pueda resultar afectado, ejercitando las acciones, excepciones y defensas, inclusive en los juicios de amparo, interponer los recursos que procedan y, en su caso, desistirse de éstos. Tratándose de Juicios de amparo, elaborar los informes previos y justificados procedentes.<sup>93</sup>

Cabe señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 55 de la Ley del IPAB en relación con la fracción V del artículo 23 del Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, corresponde a la Secretaría Adjunta Jurídica intervenir en los procedimientos judiciales, *promoviendo la designación de síndicos y liquidadores*; esto es, el Instituto

<sup>93</sup> Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día 4 de octubre de 1999, artículos 20-23.

desempeña las funciones de liquidador o de síndico en las instituciones bancarias declaradas en quiebra.

Al mismo tiempo, la Ley de Concursos Mercantiles establece que, tratándose de instituciones bancarias, el IPAB propondrá al síndico de la Institución en particular a un juez determinado.<sup>94</sup>

### *C. Facultades*

El Instituto es quien asume las obligaciones que se encuentran garantizadas a cargo de las instituciones, de acuerdo con lo establecido por su propia ley. El presupuesto de egresos de la Federación autoriza los recursos que por obligación recibe y aplica el Instituto de Protección al Ahorro Bancario con el fin de apoyar en forma subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los términos establecidos por la ley.

La instrumentación y administración que implementó el Instituto en apoyo a los ahorradores y deudores de la banca serán las que eviten el cumplimiento de obligaciones. El Instituto va a suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye.

Uno de los fines fundamentales del Instituto es sanear las finanzas; para esto suscribe títulos de crédito, realiza operaciones de crédito, otorga garantías, avales y asume obligaciones; lo anterior en beneficio, tanto de las instituciones como de las sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente el Instituto.

### *D. Forma de operación*

El IPAB tiene como objetivo el pago del saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios hasta por una cantidad equivalente a 400 mil UDIs por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de

94 Artículo 250 de la Ley de Concursos Mercantiles.

dichas obligaciones en su favor y a cargo de una misma institución, cuando se determine la liquidación de una Institución, o bien se declare en concurso mercantil o quiebra.<sup>95</sup>

Para determinar el monto a pagar por cada persona, se calculará en UDIs el monto de las obligaciones garantizadas, con base en el saldo, por principal y accesorios, con las referidas obligaciones, en la fecha en que el IPAB publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la Institución en particular, así como el valor de las citadas unidades de inversión.<sup>96</sup>

### E. *Obligaciones garantizadas*

Las obligaciones garantizadas, a cargo del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, son los depósitos, préstamos y créditos establecidos en la Ley de Instituciones de Crédito.<sup>97</sup> Al ser garantizados los depósitos, préstamos y créditos, las instituciones tienen la obligación de informar a las personas usuarias de sus servicios sobre el tipo y monto de dichas operaciones, en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.<sup>98</sup>

El Instituto tiene el deber de pagar las obligaciones garantizadas líquidas y exigibles en caso de que se determine la liquidación de una Institución de pagos o quiebra de ella.

### 3. *Vigilancia*

Cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades desempeñadas por el Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento, cualquiera de las cámaras que integran el Congreso de la Unión tiene la

95 Artículos 7o. y 11 de la Ley de Concursos Mercantiles.

96 *Ibidem*, artículo 9o.

97 Artículo 46 fracciones I y II de la Ley de Instituciones de Crédito.

98 Artículo 6o. de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

facultad de llamar a comparecer al secretario ejecutivo de dicho órgano.

#### 4. *Panorama en torno al IPAB*

Uno de los puntos centrales en el tema del FOBAPROA es la lista de los responsables de la deuda que aún se discute si es la proporcionada por el auditor, si es la información completa o sólo una parte de ella la presentada a la Cámara de Diputados, y que ahora repercute en el pueblo mexicano. Una de las incógnitas discutidas dentro de la Cámara de Diputados, originada por la oposición principalmente, es la creación del propio Instituto, ya que dice será el instrumento para proteger a los banqueros en perjuicio de la sociedad.

Un partido político acusó al Ejecutivo federal de utilizar fondos de fideicomisos de todos los bancos para apoyar su campaña electoral. Por otra parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se considera legalmente imposibilitada para entregar a la Cámara de Diputados la información relativa a los fideicomisos del Banco Unión, creados en favor del partido oficial durante la campaña presidencial de 1994, con el argumento de que violaría los secretos fiduciario y bancario.

En ese sentido, algunos diputados calificaron de ilegal la auditoría hecha por el especialista canadiense, porque la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al parecer, deseaba negociar el resultado, además de que correspondía a los legisladores revisar las operaciones del FOBAPROA.

La quiebra de uno de los bancos más importantes del país, Serfín, repercutió en el resto del sistema bancario en virtud del fracaso de la estrategia aprobada en diciembre de 1999, respecto al IPAB, en la Cámara de Diputados y por partidos políticos conformes. En la vida política, algunos partidos aseguraron que la persistencia de la crisis bancaria provocaba que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión acordaran una nueva estrategia

para resolver la descapitalización de las instituciones de crédito, de tal forma que promovieran el desarrollo nacional.

El saneamiento de los bancos Atlántico, Bancrecer y Promex, costaría 50 mil millones de pesos como cifra inicial,<sup>99</sup> con el fin de mantener su funcionamiento y operación, ya que la quiebra de dichas instituciones podría generar consecuencias muy graves de crecimiento sostenido en la economía y la generación de empleos y distribución de la riqueza.

La Comisión revisora, nombrada por la Cámara de Diputados, garantizó que en esa administración el sistema financiero sería causa de una crisis sexenal, porque el 29% de las instituciones estaba capitalizada y el 65% había resuelto sus provisiones a cartera vencida.<sup>100</sup> Diariamente se llevaba un récord del valor en riesgo de cada uno de los 10 bancos mexicanos en operación.

Por otra parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores permitió el maquillaje de estados de venta e inclusive, el ocultamiento de información. A este maquillaje responde el IPAB aportando recursos para las pérdidas estimadas por la propia Comisión. Sin embargo, cabe mencionar que los analistas coinciden en la necesidad de subsanar las lagunas legales que hay en el sistema bancario mexicano, para evitar, en lo posible, que el gobierno siga interviniendo en las instituciones.

La auditoría realizada al FOBAPROA puso de manifiesto que la autoridad incumplió su responsabilidad de vigilar adecuadamente las operaciones bancarias y, a la postre, precipitó el colapso del sistema bancario.

## 5. Vencimiento de los pasivos del IPAB

Mientras la Diputación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) reacciona violentamente y califica como irresponsables los actos del Partido de la Revolución Democrática (PRD), al dar a conocer, mediante el uso de *hackers*, la lista “negra” del FO-

99 Székely, Gabriel, *op. cit.*, p. 114.

100 *Idem.*

BAPROA y lo acusa de violar el secreto bancario, el PRD da a conocer en la Cámara de Diputados los nombres de las personas involucradas en el quebranto del sistema financiero mexicano.

De la lista que se maneja se puede desprender que existen, entre los deudores, personas que cuentan ostensiblemente con recursos para cubrir sus obligaciones, y sin embargo, éstas han sido asumidas por el Estado y deben ser cubiertas por todos y cada uno de los mexicanos; incluso por generaciones futuras. Asimismo, la evidencia del otorgamiento de créditos sin garantía, fuera de las más elementales normas bancarias, y aunque los bancos son responsables, también lo son las autoridades encargadas de vigilar las instituciones financieras, aunado a la discreción de los funcionarios del Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y del mismo FOBAPROA.

El vocal ejecutivo del IPAB en el año 2000, informó que la inmensa mayoría de los 422 créditos cruzados o relacionados entre banqueros, cuyo costo fiscal rebasa los 42,000 millones de pesos, en su mayoría prescribieron penalmente. De éstos, trescientos todavía pueden ser perseguidos y recuperados.<sup>101</sup>

De lo anterior, se desprende que los intentos de la Cámara de Diputados por conocer la lista completa de deudores del FOBA-PROA son infructuosos, ya que se encuentran nombres de políticos y empresarios que tienen gran poder en México, quienes se aseguraron de quedar impunes.

La mayor parte de los pasivos del IPAB vencen en 2006 y 2007, lo que trae como consecuencia ineludible una reestructuración. Ante ello, se tendría que negociar el adeudo en su totalidad y dar margen de cumplimiento en los próximos veinte años. Por su parte, el titular del Ejecutivo dejó a su sucesor una deuda equivalente al 84% del producto interno bruto (PIB), que rebasa en mucho la deuda del periodo presidencial 1988-1994.

101 Comparecencia del vocal ejecutivo del IPAB ante la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados de fecha 22 de marzo de 2000.

De lo anterior, sobresale la existencia de una deuda impagable, legalmente obstaculizada como para pretender cobrarla y que continúa generando graves consecuencias para el pueblo mexicano.

## VII. INSTITUCIONES FINANCIERAS

Para efectos de este trabajo se puede establecer que el sistema bancario está conformado por las instituciones de banca múltiple, banca de desarrollo y por aquellas organizaciones auxiliares en las operaciones crediticias.

Sin embargo, no deben pasarse por alto los comentarios doctrinales que establecen que el sistema bancario en México está regido por las instituciones de crédito y por las autoridades de inspección y vigilancia, tema este último que ha quedado explicado en el capítulo previo, ahora se verá única y exclusivamente, el relativo al de las instituciones de banca y crédito.

### 1. *Instituciones de banca y crédito*

Después de publicarse el decreto para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política, a fin de restablecer el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito,<sup>102</sup> se presentó una nueva iniciativa que contenía una propuesta de

102 La propuesta se sustentaba en tres razones fundamentales: *primera*: la impostergable necesidad de que el Estado concentrara su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos, a saber, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; *segunda*: el cambio profundo de las realidades sociales en nuestro país, así como de las estructuras económicas, del propio papel del Estado e incluso del sistema financiero mismo, ha modificado de raíz las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1982 y *tercera*: el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo. Las anteriores razones se apoyaban también en el hecho de que, ante la magnitud de nuestras necesidades y la limitación de los recursos existentes para hacerles frente y basados igualmente en la seguridad de que el Estado cuenta con los medios suficientes para poder ejercer la rectoría económica, resultaba inconveniente mantener la exclusividad estatal en la prestación del servicio de banca y crédito.

ley secundaria para normar la prestación del servicio de banca y crédito.

El Proyecto de Ley de Instituciones de Crédito que recoge las opiniones y puntos de vista expresados a lo largo de todo el proceso legislativo de reformas constitucionales y que toma en cuenta las experiencias de la propia historia, así como la de otros países, tenía por objeto:

...regular los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano; la prestación del propio servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de las mismas; su sano y equilibrado desarrollo y las medidas tendentes a proteger los intereses del público.<sup>103</sup>

Con la nueva Ley de Instituciones de Crédito se propuso que el servicio de banca y crédito en nuestro país continuara prestándose únicamente por instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo. Esto obedeció, primero, a la idoneidad que esta división sistémica había demostrado en los últimos años y, segundo, a que las mismas eran ya ampliamente conocidas por quienes recibían los beneficios del servicio. La inversión mayoritaria de capital privado, únicamente sería posible en las instituciones de banca múltiple.<sup>104</sup>

A la fecha, el servicio de banca y crédito todavía está limitado, como ya se dijo, por instituciones de crédito, tales como:

- a) Instituciones de banca múltiple, e
- b) Instituciones de banca de desarrollo.

Debe considerarse también que el servicio de banca y crédito consiste en la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario

103 Véase exposición de motivos de fecha 28 de junio de 1990.

104 *Idem.*

obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.<sup>105</sup>

Ahora bien, no deben considerarse operaciones de banca y crédito aquellas que en el ejercicio de las actividades propias, celebren *intermediarios financieros* distintos a instituciones de crédito debidamente autorizadas; dichos intermediarios se encuentran impedidos por ley para ejercer el servicio reservado a las instituciones de crédito y solamente pueden realizar funciones propias de su objeto y en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.<sup>106</sup>

Las instituciones integrantes del sistema bancario son: el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico, además de aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, y que con tal carácter se constituyan.<sup>107</sup>

En cuanto a la operación de sucursales del extranjero en territorio mexicano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público goza de la facultad de autorizar, “el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior”.<sup>108</sup> Estas oficinas no podrán realizar en el mercado nacional ninguna actividad de intermediación financiera que requiera de autorización por parte del gobierno federal, y por tanto se abstendrán de actuar directamente o a través de interpósita persona, en operaciones de captación de recursos del público, por cuenta propia o ajena, y proporcionar información o hacer gestión o trámite alguno para este tipo de operaciones.

Las actividades realizadas por las oficinas de representación se sujetarán a las reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda

105 Artículo 2o. de la Ley de Instituciones de Crédito.

106 *Idem*.

107 *Ibidem*, artículo 3o.

108 *Ibidem*, artículo 7o.

y Crédito Público, y a las orientaciones que de acuerdo con la política financiera señalen la propia Secretaría y el Banco de México.

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

Igualmente, el establecimiento de las mencionadas sucursales se sujetará a las reglas de carácter general dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de las operaciones que a éstas autorice la propia dependencia serán sujeto de las disposiciones emitidas por el Banco de México.

Los bancos extranjeros de referencia

...sin perjuicio de la obligación de responder ilimitadamente con todos sus bienes por las operaciones que practiquen en la República, mantendrán afecto a las sucursales citadas el capital mínimo que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tomando en cuenta los usos internacionales relativos a esas operaciones...<sup>109</sup>

Por lo cual, su campo de error en operaciones bancarias disminuye; además, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá declarar la revocación de las autorizaciones correspondientes, cuando las referidas sucursales y oficinas no se ajusten a las disposiciones detalladas en este artículo, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones establecidas en la presente Ley y en los demás ordenamientos legales.<sup>110</sup>

Finalmente, se puede señalar que las oficinas y sucursales del exterior se sujetarán a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, y cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>111</sup>

109 Artículo 7o. de la Ley de Instituciones de Crédito.

110 *Idem.*

111 *Ibidem*, artículo 7o.

## 2. Banca múltiple

Se pueden definir como aquellas sociedades de capital fijo, constituidas de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Sociedades Mercantiles, previa autorización del gobierno federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la anuencia del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuyo objetivo es la prestación del servicio de banca y crédito.<sup>112</sup>

La administración de las instituciones de banca múltiple está encomendada a un Consejo de Administración y a un director general en sus respectivas esferas de competencia.<sup>113</sup>

Los consejos de administración de las instituciones de banca múltiple se integran con quince consejeros, quienes deben ser personas de reconocida honorabilidad y con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa.

El nombramiento del director general recae en persona de *reconocida calidad moral*, además de reunir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, haber prestado sus servicios en puesto de alto nivel decisorio, no tener impedimento legal para ser consejero y no realizar funciones de regulación de las instituciones de crédito.

La disolución y liquidación de las instituciones de banca múltiple se regirán por lo dispuesto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, o según sea el caso, en la Ley de Concursos Mercantiles.<sup>114</sup>

112 Artículos 8o. y 9o., fracción I de la Ley de Instituciones de Crédito.

113 *Ibidem*, artículo 21.

114 El artículo 29 de la Ley de Instituciones de Crédito se refiere a la Ley de Concursos Mercantiles. Sin embargo esta última ley ha quedado abrogada por la Ley de Concursos Mercantiles, la cual señala en el artículo segundo transitorio que cualquier alusión que en otras leyes se haga a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, se entenderá hecha a la nueva Ley de Concursos Mercantiles.

### 3. *Banca de desarrollo*

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito.

En los reglamentos orgánicos de cada institución se establece la forma de organización y funcionamiento de sus órganos. Cada institución elabora anualmente sus programas operativos y financieros, mismos que deberán ser sometidos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>115</sup>

Las instituciones de banca de desarrollo atenderán las actividades productivas que el Congreso de la Unión determine como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas. Las instituciones de banca de desarrollo están vigiladas por dos comisarios, nombrados, uno por la Secretaría de Contraloría General de la Federación y otro por una comisión consultiva.<sup>116</sup> Por cada comisario propietario se nombrará el respectivo suplente. Los comisarios tendrán las más amplias facultades para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluida la del consejo, como todos los demás actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, teniendo el derecho de asistir a las juntas del consejo directivo con voz.

### 4. *Organizaciones y actividades auxiliares de crédito*

Tradicionalmente, la legislación bancaria de nuestro país había incluido hasta 1984, la regulación de actividades que, sin ser bancarias, coadyuvaban al mejor desarrollo de la actividad crediticia. Por ello, fueron confiadas a empresas concesionadas por el go-

115 Artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito.

116 Esta Comisión consultiva estará integrada por los titulares de los certificados de la serie "B" distintos del gobierno federal, que funcionará en la forma y términos que señale el reglamento orgánico de la institución.

bierno federal para actuar como organizaciones auxiliares de crédito.<sup>117</sup> En la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito, vigente en 1941 y hasta 1984 se reguló en un mismo cuerpo legal a las instituciones de crédito, los almacenes generales de depósito, las cámaras de compensación bancaria, las bolsas de valores y las uniones de crédito. Esta regulación fue objeto de diversas modificaciones, pues a lo largo de su vigencia, dejaron de considerarse sujetas a ella, a las cámaras de compensación bancaria y las bolsas de valores, y en época reciente, se adicionó a las arrendadoras financieras.

Con la nacionalización bancaria y las reformas al artículo 28 constitucional, en el que se estableció la base para que una ley reglamente el ejercicio del servicio público de banca y crédito, se hizo necesario separar la regulación legal de esta actividad reservada al Estado, de otras que, no obstante ser concesionadas por el gobierno federal, no son privativas del mismo, como son las organizaciones auxiliares de crédito.<sup>118</sup>

La actividad de esas organizaciones se concibió como un complemento necesario para el mejor desarrollo de la actividad crediticia, sobre todo en su aspecto activo, y de ninguna forma como una competencia, abierta o velada, de las instituciones de crédito.<sup>119</sup>

Para acentuar lo anterior, la ley hace énfasis en que las organizaciones auxiliares lo son del crédito y no de las instituciones de crédito.

Asimismo, se incluyen también actividades de trascendencia económica que deben ser objeto de regulación, no sólo en lo referente a la protección de los intereses del público usuario, sino también en las medidas de política monetaria y crediticia del gobierno federal como son la compraventa profesional y habitual de divisas.

117 Exposición de motivos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito del 13 de noviembre de 1984.

118 *Idem.*

119 *Idem.*

De acuerdo con los sujetos que regula y los objetivos que persigue, la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito puede dividirse en dos rubros: uno relativo a las organizaciones auxiliares de crédito, y otro correspondiente a las actividades auxiliares de crédito.

Como aspecto común predominante para las organizaciones auxiliares de crédito, es importante señalar que están sujetas a un régimen de concesión del gobierno federal, toda vez que al formar parte del sistema financiero mexicano, son depositarias de la confianza del público y su operación es de suma importancia para el buen desarrollo de las actividades del sistema. De tal suerte, dentro del sistema bancario mexicano encontramos a las organizaciones auxiliares de crédito, las cuales se componen de los almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; uniones de crédito; empresas de factoraje financiero, junto con las otras leyes que consideren como tales; asimismo, tenemos como la más evidente actividad auxiliar del crédito a las empresas dedicadas en forma habitual y profesional a la compra y venta de divisas, es decir, a las casas de cambio.

Las organizaciones auxiliares nacionales de crédito se rigen por sus leyes orgánicas y, a falta de éstas o cuando en ellas no se haya previsto, por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.<sup>120</sup>

Igualmente, por pertenecer al sistema bancario, las organizaciones auxiliares de crédito requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su constitución y operación, y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando se trate de uniones de crédito.<sup>121</sup>

### *A. Almacenes generales de depósito*

Tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mer-

120 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día 14 de enero de 1985.

121 Artículo 5o. de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

cancias bajo su custodia o los que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito, además del otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos. También podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza.<sup>122</sup>

### B. *Arrendadoras financieras*

Aunque en realidad el concepto jurídico de arrendamiento financiero es un contrato asumido por este tipo de organizaciones, podemos decir que es un negocio jurídico por el cual una persona llamada arrendataria (arrendadora financiera) se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación y cuya liquidación se hará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad de dinero determinada o determinable, que cubra el valor de la adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las tres opciones terminales<sup>123</sup> que pueden consistir en:

- a) La compra de los bienes a precio inferior al de su valor de adquisición.
- b) Prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal pagando una renta inferior a los pagos periódicos originales, y
- c) A participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero.<sup>124</sup>

122 Artículo 11 y ss. de la Ley General de Organización y Actividades Auxiliares de Crédito.

123 *Ibidem*, artículo 25.

124 *Ibidem*, artículo 27.

### C. *Sociedades de ahorro y préstamo*

Las sociedades de ahorro y préstamo, hasta el 4 de junio de 2001,<sup>125</sup> tenían por objeto la captación de recursos de sus socios exclusivamente, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.<sup>126</sup>

Actualmente las sociedades de ahorro y préstamo no se consideran como organizaciones auxiliares de crédito, éstas fueron derogadas de la ley que las regía.<sup>127</sup>

### D. *Uniones de crédito*

Las uniones de crédito sólo podrán realizar las siguientes actividades: facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval, conforme con las disposiciones legales y administrativas aplicables, recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior, así como de sus proveedores, entre otras.<sup>128</sup>

Las uniones de crédito tienen prohibido: realizar operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase con personas que no sean socios de la unión, excepto de sus propios socios, emitir cualquier clase de valores, entrar en sociedades de responsabilidad ilimitada y explotar por su cuenta: minas, plantas metalúrgicas, fincas rústicas, y establecimientos mercantiles o in-

125 Fecha en que se publicó la Ley de Ahorro y Crédito Popular y el decreto que reforma, deroga y adiciona diversos artículos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito, concretamente respecto de las disposiciones y alusiones que se hacían respecto a las sociedades de ahorro y préstamo que quedaron sin efecto.

126 Artículo 38-A de la Ley de Sociedades de Ahorro y Préstamo.

127 Véase *Diario Oficial de la Federación* de fecha 4 de junio de 2001.

128 Artículo 39 y 40 de la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

dustriales, comerciar por cuenta propia o ajena sobre mercancías de cualquier género, adquirir derechos reales que no sean de garantía, muebles e inmuebles distintos a los permitidos para las uniones, otorgar fianzas, garantías, cauciones o avales, salvo en favor de sus socios, operar sobre sus propias acciones; aceptar o pagar letras de cambio o cualquier otro documento, en descubier-to, salvo en los casos de apertura de créditos concertada en los términos de ley; realizar operaciones a futuro de compra y venta de oro y divisas extranjeras; hacer operaciones de reporto de cualquier clase; y celebrar operaciones en virtud de las cuales puedan resultar deudores directos del establecimiento sus directores o gerentes generales, comisarios y auditores externos, a menos que estas operaciones correspondan a préstamos de carácter laboral o sean aprobados por una mayoría de cuatro quintas partes de los votos del consejo de administración, entre otras.<sup>129</sup>

### E. *Empresas de factoraje financiero*

Las sociedades que operen como empresa de factoraje financiero sólo podrán realizar las siguientes operaciones: celebrar contratos de factoraje financiero; obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o entidades financieras del exterior, destinados a la realización de las operaciones autorizadas por la ley o para cubrir necesidades de liquidez relacionadas con su objeto social; emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista.<sup>130</sup>

### 5. *Obligaciones de las entidades financieras*

Las instituciones de crédito están obligadas a mantener un capital mínimo equivalente al 0.12%<sup>131</sup> de la suma del capital neto

129 Artículos 39-45 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.

130 *Ibidem*, artículo 45-A.

131 Artículo 19 de la Ley de Instituciones de Crédito.

alcanzado en su conjunto por dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior, éste debe estar debidamente pagado.

Por otra parte, sólo deben realizar las operaciones debidamente autorizadas por el Banco de México respecto a tasas de interés, comisiones, montos y plazos, inversiones de pasivo exigible en sus operaciones activas, pasivas y de servicios, mantener un capital neto no menor al que resulte de la suma de sus activos y pasivos, con una adecuada capitalización de la institución.

Además, deben constituir un fondo de reserva de capital, separando el 10% de sus utilidades netas hasta alcanzar una suma igual al importe de su capital pagado.

Tratándose de operaciones activas, es decir, el otorgamiento de financiamiento, las instituciones de crédito deben estimar la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación, los estados financieros y la situación económica de los acreditados, la calificación moral y administrativa de éstos sin perjuicio de considerar las garantías que en su caso fueran necesarias, los montos, plazos y regímenes de amortización, periodos de gracia de los financiamientos, y la relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y la situación presente y previsible de los acreditados.<sup>132</sup> La CNBV vigila que las instituciones observen estas disposiciones.

Con el establecimiento de los medios de operación y control en las instituciones de crédito, se pensó que la banca en México sería el medio canalizador de recursos que permitiría el éxito de los programas nacionales de desarrollo implantados por el gobierno federal. Este concepto de banca nacionalizada, apoyada con las organizaciones auxiliares de crédito, nunca funcionó de manera correcta, nunca se obtuvo el objetivo perseguido, pues la banca continuó siendo ineficiente para el otorgamiento de créditos, al tiempo que los planes gubernamentales no surtieron los efectos deseados.

132 *Ibidem*, artículo 65.

Los instrumentos de control en el curso de las finanzas públicas no se respetaron, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dejaron a un lado sus funciones de rectoría, administración, manejo y supervisión de los recursos a manejar a través de la banca.

Así, los créditos otorgados a personas físicas y morales, la falta de garantías para su otorgamiento y las dificultades para hacer efectivos los cobros de los mismos, trajeron consecuencias económicas y jurídicas de difícil reparación.

Ante esta situación, el gobierno federal puso a la venta los bancos de 1991-1992,<sup>133</sup> con lo que se obtienen ganancias enormes en relación con sus activos, pero esas ganancias son limitadas para afrontar los retos sociales, de deuda interna y externa.

Si se hubieran respetado en su totalidad los mecanismos y medios de operación con los que se planteó el funcionamiento de la banca nacionalizada, si las autoridades del sistema financiero mexicano (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México), hubieran realizado sus funciones en estricto cumplimiento de las leyes y del orden económico imperante, seguramente el resultado de las medidas tomadas por el gobierno federal hubieran sido favorables para la economía mexicana, sin dejar de olvidar que en México el gasto público es más amplio que la capacidad de financiamiento, es decir, se gasta por arriba de la referida capacidad.

133 El gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari pone a la venta dieciocho bancos, en una operación que genera recursos al erario por más de doce mil millones de dólares, equivalente a casi la mitad del programa total de privatizaciones del sexenio. El gobierno se ufana de tener recursos, que, en promedio, “representa 3.4 veces el valor en libros de los bancos”. Véase Székely, Gabriel, *op. cit.*, p. 201.