

94  
54

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

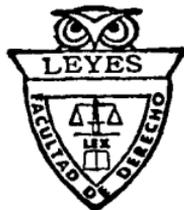


"ANALISIS COMPARATIVO DE LAS SANCIONES  
ADMINISTRATIVAS A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN  
MEXICO Y A LAS ENTIDADES DE CREDITO EN ESPAÑA"

FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA  
EXAMENES DE TESIS

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**MIQUEAS BAUTISTA ARCE**

DIRECTOR DE TESIS: DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ



MEXICO, D. F.

1992

**FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## INDICE

INTRODUCCION.....	I
-------------------	---

## CAPITULO I

**INSTITUCION DE CREDITO EN MEXICO Y ESPAÑA, INFRACCION,  
SANCION Y SUJETOS DE APLICACION.**

1.- Institución de crédito en México.....	1
1.1 Concepto doctrinal.....	2
1.2 Concepto legal.....	7
1.2.1 El Código de Comercio de 1884.....	7
1.2.2 La Ley General de Instituciones de Crédito, de 1897.....	8
1.2.3 La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 1924.....	9
1.2.4 La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 1926.....	9
1.2.5 La Ley General de Instituciones de Crédito, de 1932.....	10
1.2.6 La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 1941.....	10
1.2.7 La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de	

1982.....	12
1.2.8 La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 1985.....	14
1.2.9 La Ley de Instituciones de Crédito, de 1990.....	16
2.- Entidad de crédito en España.....	19
2.1 Concepto doctrinal.....	19
2.2 Concepto legal.....	21
2.2.1 La Ley Bancaria Española, de 1941..	21
2.2.2 La Ley de Ordenación Bancaria, de 1946.....	22
2.2.3 El Real Decreto Legislativo sobre la Adaptación del Derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas.....	22
3.- Coincidencias y Diferencias.....	24
4.- Conceptos de Infracción, Sanción Administrativa y Sujetos de Aplicación de las Sanciones.....	25
4.1 Concepto de Infracción.....	26
4.2 Concepto de Sanción Administrativa.....	28
4.2.1 Sujetos de Aplicación de las Sanciones Administrativas.....	30
4.2.1.1 En México.....	31
4.2.1.2 En España.....	33

## CAPITULO II.

## AUTORIDADES SANCIONADORAS EN MEXICO Y EN ESPAÑA.

1.- Autoridades sancionadoras en México.....	37
1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público..	38
1.1.1 Facultades.....	39
1.1.2 Facultades que le otorga la Ley de Instituciones de Crédito.....	40
1.2 Banco de México.....	46
1.2.1 Personalidad Jurídica.....	46
1.2.2 Funciones Básicas.....	48
1.2.3 Facultades que establece la Ley de Instituciones de Crédito para el Banco de México.....	49
1.3 Comisión Nacional Bancaria.....	54
1.3.1 Personalidad Jurídica. ....	54
1.3.2 Facultades Principales.....	56
1.3.3 Estructura Orgánica Básica.....	62
2.- Autoridades sancionadoras en España.....	64
2.1 Ministerio de Economía y Hacienda.....	64
2.1.2. Facultades.....	65
2.2 Banco de España.....	67
2.2.1. Personalidad Jurídica.....	69
2.2.2. Facultades.....	70
2.2.3. Organización y Estructura.....	70
2.3 Consejos de Ministros.....	71
2.3.1. Facultades.....	71

## CAPITULO III

DE LAS INFRACCIONES QUE COMETAN LAS INSTITUCIONES DE  
CREDITO EN MEXICO Y LAS ENTIDADES DE CREDITO EN ESPAÑA.

1.- Infracciones de las Instituciones de crédito en México.....	73
1.1 Infracciones Generales.....	73
2.- Infracciones de las Entidades de crédito en España.....	79
2.1 Infracciones Muy graves.....	80
2.2 Infracciones Graves.....	82
2.3 Infracciones Leves.....	86
3. Coincidencias y Diferencias.....	86

## CAPITULO IV

SANCIONES APLICABLES A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN  
MEXICO Y A LAS ENTIDADES DE CREDITO EN ESPAÑA.

1.- Sanciones Administrativas a las Instituciones de crédito en México.....	88
1.1 Multas.....	90
1.2 Clausura administrativa.....	91
1.3 Revocación.....	91
1.4 Suspensión o Remoción.....	92
1.5 Inhabilitación.....	93
2.- Sanciones Administrativas a las Entidades de Crédito en España.....	94

2.1 Revocación de autorización. ....	94
2.2 Multa.....	94
2.3 Amonestaciones públicas ó privadas.....	95
3.- Coincidencias y Diferencias.....	97

## CAPITULO V

### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES EN MEXICO Y ESPAÑA.

1.- El procedimiento administrativo.....	99
2.- El procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, en México.....	101
2.1 Lineamientos generales.....	103
3.-El procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, en España.....	105
3.1 La Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito de 1988.....	106
3.2 La Ley de procedimiento administrativo del 17 de Julio de 1958.....	107
3.3 Etapas del Procedimiento Administrativo.....	107
3.- Coincidencias y Diferencias.....	115
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>118</b>

## INTRODUCCION

De muy pocas disciplinas jurídicas se puede decir, como del Derecho Bancario, que es un derecho vivo, y no a causa exclusiva de la fenomenología de su evidente transformación, sino que se trata de una rama jurídica autenticamente nueva, sin la raigambre clásica de aquellas otras instituciones influidas por el Derecho Romano.<sup>1</sup>

El presente trabajo que sometemos a ustedes pretende ser un estudio comparativo de uno de los aspectos del sistema bancario, hoy por hoy más trascendentales, dada la velocidad vertiginosa con que se hacen presentes los cambios y transformaciones de la materia (entiéndase, por ejemplo: liberalización, desregulación, apertura, privatización, etc; pudiendo apoyar nuestro dicho en lo que expresó David Konzevik,<sup>2</sup> al referirse a la banca en México, ante la reunión del Mercado de Valores en abril de este año: "ya se cumplieron tres procesos básicos: Privatización, creación de grupos financieros y apertura de sector."), nos referimos a las sanciones administrativas aplicables a las instituciones de crédito.

Decidimos estudiar el caso español y compararlo con nuestro país, entre otras razones, basándonos en declaraciones como la de Alfredo Sáenz,<sup>3</sup> Vicepresidente del Banco de Bilbao-Vizcaya, quien aseguraba lo siguiente: "La tendencia que

---

1.- VASQUEZ IRUSUBIETA, Carlos, Operaciones Bancarias, Prólogo.

2.- Lomelín Gustavo/Luis Acevedo, "Advierte la Banca foránea que no dará un crédito más a Empresas Mexicanas", El FINANCIERO, miércoles 26 de agosto de 1992.

3.- Idem.

mantiene el sistema bancario mexicano es muy similar a la seguida en España, Japón y Alemania, donde una misma institución permite operar todo tipo de servicios. Esto constituye una franca ventaja competitiva frente a Estados Unidos, limitado por la Ley Glass- Steagal".

También, tomamos en consideración que en España la Banca universal representa entre 50 y 60 por ciento del sistema financiero, excluidas las cajas de ahorro; y que en estos últimos años también han sido muy importantes los cambios que se han gestado, como los que a continuación citamos, de manera somera:

En diciembre se remite a las Cortes el Proyecto de Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, en el que se armoniza el tratamiento de la inspección, supervisión, control, infracciones, sanciones bajo tutela del Banco de España (...). En julio entra en vigor la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.

En septiembre se establecen los requisitos para la apertura de nuevos bancos que inmediatamente genera la aprobación de varios de ellos, y se aplican las reglas comunitarias a las autorizaciones de bancos extranjeros residentes en la CEE.4

Para recalcar sobre la importancia del país elegido referiremos que la participación del sector financiero en el producto interno en España es una de las más altas de

4.- DE LA DEHESA, Guillermo, Director General del Banco Pastor de España, en Audiencias públicas sobre Servicios Bancarios y Financieros, en el Foro Permanente de Información, opinión y diálogo sobre las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, los EUA y Canadá, Cámara de Senadores, 8 de Agosto de 1991.

Europa. Dado que en este país el sistema financiero está formado primordialmente por instituciones bancarias, incluyendo las cajas de ahorro, "se puede afirmar que la economía española exhibe una fuerte "bancaización", esto es, un uso de la banca superior en promedio al de otras sociedades europeas, en las cuales se más rápido otras instituciones financieras y mercados de capitales. En España la diversificación financiera es todavía escasa. La "bancaización" de la economía española no sólo indica que gran parte del ahorro sigue materializándose en activos tradicionales; también señala el predominio del "negocio al menudeo". Esto ha determinado la configuración de una estructura o red bancaria muy específica que diferencia a España de otras de otras naciones europeas. De los países considerados, España cuenta con mayor número de sucursales, aunque la dotación de personal de cada una de estas oficinas es comparativamente más baja".5

En resumen (...) los datos anteriores muestran que el sector financiero español, dominado por el negocio bancario, opera con índices de eficiencia relativamente menores respecto a Europa Occidental. En cuanto a la rentabilidad, los bancos españoles muestran un desempeño superior al de las instituciones de otras instituciones de otros países europeos.6

---

5.- BENDSKY B., León, Víctor Manuel Godínez., Liberalización Financiera en Chile, Corea y España. Experiencias útiles para México. México, Ed. INSTITUTO MEXICANO DE EJECUTIVOS DE FINANZAS A. C., 1991, 131 P.

6.- Idem.

En el primer capítulo de la obra presentamos someramente un recorrido por las leyes más importantes de los citados países, para localizar el significado de institución y entidad de crédito, así como, doctrinalmente.

En un segundo capítulo analizamos la composición de las autoridades en materia bancaria, sus facultades, sus diferencias y coincidencias con las de nuestro país.

En el tercero nos apegamos estrictamente a las legislaciones correspondientes y revisamos las llamadas infracciones administrativas que pueden ser cometidas por la institución de crédito y otros.

En el capítulo cuarto mostramos las sanciones establecidas en las referidas leyes.

En un capítulo quinto explicamos el proceso administrativo que contemplan tanto la legislación bancaria mexicana como la española.

Es así pues como presentamos un primer estudio dogmático-formalista de tipo jurídico-comparativo,<sup>7</sup> en nuestra etapa de principiantes en el estudio del Derecho.

---

7.- WITKER, Jorge, Cómo elaborar una Tesis de Grado en Derecho. Lineamientos Metodológicos y Técnicos para el Estudiante o Investigador de Derecho, México, Editorial Pac, p. 21.

**CAPITULO I**  
**INSTITUCION DE CREDITO EN MEXICO Y ESPAÑA, INFRACCION,**  
**SANCION Y SUJETOS DE APLICACION.**

**1. INSTITUCION DE CREDITO EN MEXICO:**

La actividad bancaria ha existido desde el nacimiento del comercio, el dinero y el crédito, como creencia y fe en el cumplimiento de las obligaciones, y es necesaria, como lo es el crédito a toda comunidad organizada. El cuerpo social y económico necesita del crédito, como el cuerpo humano del oxígeno. En las sociedades actuales la intensidad del uso del crédito se nota clara con los volúmenes que movilizan las tarjetas de crédito internacionales y locales, que superan los presupuestos de naciones.<sup>1</sup>

La banca, aparece desde tiempos muy remotos, desde que figuran las primeras agrupaciones humanas, y una afirmación tajante en torno a ello es la siguiente: "Es evidente que esa actividad ha acompañado a la sociedad por más de dos mil años y seguirá existiendo, en mi opinión, cualquiera que sea el signo político de los gobiernos y cualquiera que sea la estructura jurídica que se dé a los bancos".<sup>2</sup>

En el derecho mexicano es tradicional la denominación de instituciones de crédito, podemos apreciar que desde los códigos de comercio de 1884 y 1889 ya se denominan así,

---

1.- Benábalz, Héctor Angel, El derecho bancario y la Constitución Nacional, Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, 1988, Vol. 27, p. 205.

2.- Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, 4a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1991, p.18

incluso en 1897, año en que se dictó la primera ley bancaria llamada Ley General de Instituciones de Crédito.

Actualmente existen variados conceptos que intentan definir lo que conocemos por institución de crédito, o, banco, que es su sinónimo, y los más coinciden en señalar los elementos característicos.

Estudiosos del Derecho tanto nacionales como extranjeros han intentado aportar un concepto que comprenda de manera exacta lo que estas sociedades son, lo cierto es que para una materia tan dinámica e importante como la que trataremos de estudiar no es fácil encontrar un concepto exacto.

A continuación haremos una revisión de lo que nos dice la doctrina.

### 1.1 Concepto Doctrinal

Para Mario Bauche GarcíaDiego,<sup>4</sup> "los bancos son empresas que se encuentran en el centro de una doble corriente de capitales que pudiéramos llamar "ociosos" que afluyen al banco por no ser inmediatamente necesitados por sus dueños y los que salen del banco para ir a manos de los que se encuentran precisados de ellos".

Messineo,<sup>5</sup> citado por Bauche GarcíaDiego, define al banco como "aquella entidad que se dedica profesionalmente, o sea, en calidad de empresario, al ejercicio de operaciones, (o

3.- Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, Undécima edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1989, p. 149

4.- Bauche GarcíaDiego, Mario, Operaciones bancarias, 4a. edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981, p. 30.

5.- Ibid, p. 31.

negocios) de crédito, y como tal tiene una específica organización". Indica el mismo, que "la función de conceder crédito es una actividad que no es exclusiva del banco: por consiguiente las operaciones no son necesariamente operaciones de banco, y además, tendría actividad notablemente restringida si, para ejercitar el crédito debiera el banco de contentarse con utilizar el propio capital o patrimonio. El banco hace una cosa bien diversa: recibe crédito a su vez (operaciones pasivas) para después servirse del dinero recibido, a fines de redistribución, dando crédito (operaciones activas); él mismo ejercita, así, una función de interposición, tiene una organización de empresa".

La banca moderna considerada en su forma más elemental y esquemática, se presenta como la empresa mediadora del crédito, o sea, como el organismo en el cual se concentran de una parte la oferta y de otra la demanda de dinero, permitiendo así al mercado del crédito funcionar sin que se encuentren jamás efectivamente. Esta actividad de intermediación, desde el punto de vista técnico jurídico, caracteriza de modo decisivo, aunque no exclusivo la banca moderna<sup>6</sup>.

Con los conceptos de estos doctrinarios podemos hacer la observación de que la intermediación bancaria y la actividad crediticia son dos aspectos de una función en la cual la banca encuentra la razón de su existencia.

6.- *Idem*

Respecto a quién es el encargado de llevar a cabo esta actividad Rafael de Pina Vara<sup>7</sup> afirma que, "se caracterizan, pues, estas operaciones (de crédito), por ser realizadas - habitual o exclusivamente- por un tipo especial de empresas, que reciben el nombre de bancos o instituciones de crédito,- y agrega- son empresas que se dedican a muy diversas operaciones sobre dinero y títulos que lo representan. Estas operaciones son muy variadas: activas (descuentos y préstamos); pasivas (depósitos); de mediación de pagos (giros, transferencias), de mediación en el crédito (garantías, financiación; de promoción de empresas industriales. Y hasta en algunos casos, mediante privilegios legales, la emisión de billetes con poder liberatorio y curso legal".

La tercera clasificación que se hace en el precepto que precede es la que conocemos como operaciones de servicio o neutras.

La función de la banca se difunde y penetra, en diversa medida, en todos los aspectos de la vida social, desde la economía doméstica hasta la del Estado; desde la formación del ahorro familiar hasta el financiamiento de la gran industria. La circulación monetaria, el movimiento de los cambios, la ejecución de los pagos, el desarrollo del crédito en las formas más variadas, la recolección de capitales y su distribución para los más diversos usos, son

---

7.- De Pina Vara, Rafael, Derecho Mercantil Mexicano, México, Editorial Porrúa, S. A., 1979, p. 256.

todos fenómenos regidos o controlados por las instituciones de crédito.<sup>8</sup>

Los bancos son negociantes de crédito, que median entre los que necesitan dinero para sus negocios y los que están dispuestos a desprenderse de su dinero para colocarlo ventajosamente. Son, por tanto, mediadores en el mercado de capitales que dan a crédito el dinero que ellos recibieron también a crédito.<sup>9</sup>

La operación bancaria es una operación de crédito realizada por una empresa bancaria, es decir, en masa, a este respecto, el citado autor Rodríguez y Rodríguez<sup>10</sup> considera que, "las operaciones pasivas "recoger dinero" y las operaciones activas "proporcionar dinero" que realiza el banco, son contratos en serie, "actos en masa", y con carácter profesional". Según podemos apreciar, para este doctrinario del Derecho Bancario, cualquiera que sea la operación de banco, tiene como característica, su realización profesional, y sin este presupuesto deja de ser operación bancaria, así también la característica de realizarse en masa.

Arcangelli,<sup>11</sup> citado por Rodríguez y Rodríguez, nos señala que la operación de banco es la "adquisición de capitales a crédito, esto es, con la obligación de restituir, con la

---

8.- Greco, Paolo, Curso de Derecho Bancario/traducción de Raúl Cervantes Ahumada, México, Editorial Jus, 1945,

9.- Garrigues, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, 3a. Edición, México, Editorial Porrúa, S. A., 1981, p. 165.

10.- Rodríguez Rodríguez, Joaquín, Op. cit., p.19

11.- Ibid, p. 149.

intención de enajenarlos nuevamente, y la consecución de crédito, esto es, con el derecho a la recuperación de los capitales adquiridos".

Por su parte, el Dr. Miguel Acosta Romero,<sup>12</sup> nos dice: "Banco, es un concepto genérico, que hace referencia a una sociedad mercantil (S. N. C. o S. A.) que cuenta con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo en forma permanente, profesional y masiva cierto tipo de operaciones de crédito permitidas por la ley o una combinación de ellas". Y Banca, "es la actividad realizada en los términos del Banco, o abarca genéricamente al conjunto de bancos o instituciones que en un país llevan a cabo la importante función de intermediar en el crédito..."

Caraballese,<sup>13</sup> refiere a banco y banquero, mencionando que "los dos elementos de su función: depósito y circulación, se pueden considerar como el agente intermediario entre la demanda y la oferta del crédito que con el ejercicio del depósito bancario a fin de emplear los capitales recibidos, promueve la circulación bancaria con el propósito de obtener beneficios, constituyéndose de esa manera en deudor hacia la oferta y en acreedor hacia la demanda del crédito".

La banca es toda institución organizada por el ejercicio regular, continuo y coordinado del crédito, en su función

---

12.- Acosta Romero, Op. cit., p.246.

13.- Idem.

mediadora entre la oferta y la demanda de capitales, mediante operaciones practicadas por profesión.<sup>14</sup>

Para el autor D'andelo Mazzantini,<sup>15</sup> es, simplemente, una empresa intermediadora del crédito".

Tomando en cuenta lo expuesto por los distinguidos autores mencionados, podemos decir que una institución de crédito o banco es una sociedad o empresa que, en el caso de nuestro país requiere de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecerse, y su naturaleza jurídica es la de Sociedad Anónima. Su objeto principal es la captación de recursos del público y la colocación de esos recursos en el mismo público; lo primero a través de operaciones pasivas y lo segundo a través de operaciones activas.

## 1. 2 Concepto legal.

Es importante que brevemente realizemos un recorrido histórico por diversas legislaciones bancarias que han tenido vigencia en nuestro país, y revisar los conceptos que cada una de ellas vierte de las instituciones de crédito, para al final de este punto, establecer un concepto legal de banco.

### 1.2.1 El Código de Comercio de 1884.

---

14.- Acosta Romero, Op. Cit.p. 247.

15.- Idem.

El Código de Comercio de 1884,<sup>16</sup> fué la primera ley federal que reguló a la banca, y en su Artículo 955, nos dice que "los bancos sólo podrán establecerse por sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, que se organizarán conforme a los preceptos de éste código, quedando sujetos a las demás disposiciones , en los que no se opongan a las de este título".

Su artículo 954 menciona: " no podrán establecerse en la República bancos de emisión, circulación, etc., sino con autorización de la Secretaría de Hacienda, a juicio del Ejecutivo Federal y llenando los requisitos y y condiciones establecidas en este código".

De aquí podemos concluir que las instituciones de crédito eran "sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, establecidaas con la autorización de la Secretaría de Hacienda a juicio del Ejecutivo.

**1. 2. 2 La Ley General de Instituciones de Crédito, de 1897.**  
Fué ésta la primera ley bancaria de nuestro país, y no contiene ningún concepto de institución de crédito, pero de la lectura del texto de este ordenamiento concluimos que institución de crédito, es la que realiza operaciones de crédito y de intermediación en el uso del crédito, realizando operaciones de emisión, hipotecarias y refaccionarias.

---

16.- Legislación Bancaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, seguros y Valores, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1980, tomo I (1830-1932), p. 31.

La prestación de este servicio estaba sujeta a la concesión que otorgare el poder público.

Las instituciones de crédito se distinguían entre sí por la naturaleza de los títulos especiales que ponían en circulación, estas eran: operaciones de emisión, hipotecarias y refaccionarias.

### **1.2.3 La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 1924.**

La misma,<sup>17</sup> se expide el 24 de Diciembre de 1924, por el entonces Presidente de la República, Don Plutarco Elías Calles.

En esta ley tampoco se incluye un concepto de institución de crédito, pero se menciona en su capítulo de disposiciones generales, que las instituciones de crédito tienen en común la función de facilitar el uso del crédito; y aparecen nuevas instituciones como el Banco Unico de Emisión y la Comisión Monetaria; los Agrícolas; los Industriales; los de Depósito y Descuento; y los de Fideicomiso.

Para que las anteriores pudieran operar requerían concesión especial.

### **1.2.4 La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, de 1926.**

---

17.- Legislación Bancaria, Op. Cit., p. 282.

En 1926, se publica esta nueva Ley<sup>18</sup> que abroga la anterior de 1924. En ésta no se expresa un concepto claro de institución de crédito, y, se contemplan nuevas instituciones en dicha Ley, tales como: Cajas de Ahorro, los Almacenes Generales de Depósito, y las Compañías de Fianzas.

#### **1.2.5 La Ley General de Instituciones de Crédito, de 1932.**

En esta ley<sup>19</sup> se incluye por primera vez a las "Instituciones Nacionales de Crédito"; Conociéndose como tales a las instituciones en las que el Estado controla las acciones o nombra el consejo de administración.

Esta Ley se reforma en un Decreto publicado en 1934, para incluir a las sociedades que celebran contratos de capitalización; las sucursales ó agencias de bancos extranjeros autorizadas para operar en la República.

#### **1.2.6 La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de 1941.**

Este ordenamiento<sup>20</sup> legal, sin duda alguna, ha sido la más importante de las leyes bancarias, ya que permitió un mayor desarrollo del sistema bancario.

En la misma se regula en un comienzo la banca especializada, la de depósito, de ahorro, capitalización, fiduciaria, etc., requiriéndose concesión del Gobierno Federal para desarrollar dicha actividad.

18.- Legislación Bancaria, Op. Cit., F. 368.

19.- Ibid., p. 555.

20.- Legislación Bancaria, Op. Cit., Tomo II (1932-1980), p. 185.

Entre las reformas más importantes de esta ley figura la del 29 de Diciembre de 1967 que modifica el artículo 146, párrafo tercero, para explicar de una manera muy clara, y por vez primera, lo que se entiende por actividad bancaria, y explica la citada Ley:

"Se reputará como ejercicio de la banca y del crédito, la realización de actos de intermediación habitual en mercados financieros, mediante los cuales quienes los efectúen obtengan recursos del público destinados a su colocación lucrativa, ya sea por cuenta propia o ajena".<sup>21</sup>

Por otra parte, cabe comentar que a partir de 1975, en la misma Ley, y en un capítulo especial se reguló uno de los aspectos más trascendentes de la evolución de la banca, como fué la banca múltiple.

La actividad de banca múltiple consiste en la prestación, en una sola institución, una sola persona jurídica, toda la gama de instrumentos de captación del ahorro público, así como en toda la amplitud de plazos y mercados, ofreciendo a su clientela servicios integrados, no sólo en cuestiones crediticias sino también en servicios bancarios conexos<sup>22</sup>.

La introducción de esa figura, arriba mencionada, en la vida bancaria mexicana, viene a revolucionar a las instituciones de crédito al colocarse en situación de realizar con una sola concesión, las diferentes operaciones que anteriormente

---

21.- *Ibid.*, p. 589.

22.- Acosta Romero, *Op. cit.*, p. 536

sólo podían ejercitarse en forma independiente y especializada.

Así pues, la banca múltiple constituye, en aquel entonces, una transformación hacia un nuevo y más dinámico concepto de banca y crédito en nuestro país.

Esta Ley estuvo vigente más de cuarenta años y fué reformada y adicionada en innumerables ocasiones, lo que demuestra la dinámica de esta actividad. Sin duda alguna permitió el desarrollo de la materia bancaria, tanto nacional como internacionalmente.

#### **1. 2. 7 La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 1982.**

El 1º de Septiembre de 1982, por Decreto<sup>23</sup> se nacionaliza la banca privada, aunque en realidad, fué un decreto expropiatorio.

Para llevar a efecto tal medida, en primer lugar se adiciona al artículo 28 de la Constitución,<sup>24</sup> en su párrafo quinto lo siguiente: "En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas...Se exceptúa también de lo previsto en la primera parte del primer párrafo de este artículo la prestación del servicio público de banca y crédito. Este servicio será prestado exclusivamente por el estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente Ley

---

23.- Legislación Bancaria, Op. Cit., Tomo VI (1980-1982), p. 113.

24.- Ibid., p. 138.

Reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquellas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional. El servicio público de banca y crédito no será objeto de concesión a particulares".

Por otra parte, también se reforman los artículo 123 apartado B y el 72 Constitucional.

El siguiente paso fué la expedición de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito,<sup>25</sup> que entró en vigor el 1º de enero de 1983.

Cabe comentar que esta Ley no es a la que se refiere el artículo 28 Constitucional, sino que su papel principal, conforme a los artículo transitorios, fue permitir la transformación de las instituciones de crédito S. A. a instituciones de crédito Sociedad Nacional de Crédito. Esto fue en un plazo de 180 días.

Entre los aspectos principales de dicho ordenamiento cabe comentar lo siguientes:

En el artículo 2º se establece que el capital se compondrá de unos nuevos títulos de crédito denominados Certificados de Aportación Patrimonial, Serie A y Serie B, los primeros adquiridos por el Estado hasta un 64% y los segundos por los particulares hasta un 36%.

En lo relativo a las operaciones se siguió regulando por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del Crédito de 1941

25.- Legislación Bancaria, Tomo VI, Op. Cit., p. 161.

El artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito menciona: "El servicio público de banca y crédito será prestado por instituciones de crédito, constituidas como sociedades nacionales de crédito, en los términos de la presente Ley, y por las constituidas por el estado como instituciones nacionales de crédito conforme a las leyes.

Conforme a dicho precepto, las instituciones de crédito dejan de tener la naturaleza de Sociedad Anónima, para transformarse en Sociedad Nacional de Crédito. Una nueva forma jurídica de sociedades mercantiles.

**1. 2. 8 La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, de 1985.**

Esta ley<sup>26</sup> deroga la anterior de 1982, y a la de 1941 y todas las disposiciones que se opongan a ella, según lo dicta su artículo segundo transitorio. Dicha Ley es a la que se referirá el artículo 28 Constitucional en su párrafo quinto.

En el concepto de esta Ley: "El servicio público de banca y crédito será prestado exclusivamente por instituciones de crédito, en los términos de la presente Ley. Las sociedades de crédito serán:

- I Las instituciones de banca múltiple; y
- II Las instituciones de banca de desarrollo."

---

<sup>26</sup>.- D. O. F., 14 de enero de 1985.

Su artículo tercero recalca, entre otras cosas: "La prestación del servicio público de banca y crédito, así como la operación y funcionamiento de las instituciones de crédito, se realizará con apego a las "sanas prácticas y los usos bancarios" con sujeción a los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, en especial del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (... )."

Respecto al término "sanas prácticas", el Dr. Acosta Romero,<sup>27</sup> cuestiona acertadamente: "(...)sin embargo no he encontrado hasta la fecha una definición clara y concisa de ellas y en ciertas ocasiones las autoridades dan la impresión de que éste es un concepto de manejo discrecional para fundar algunas resoluciones".

En el Título cuarto, artículo 82 fija: "...sólo las Sociedades Nacionales de Crédito podrán dedicarse a la captación de recurso del público en el mercado nacional y su colocación rentable en el público, mediante la realización habitual, por cuenta propia o ajena, de actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, accesorios financieros de los recursos captados".

Conforme a este periodo de banca nacionalizada, es importante señalar lo siguiente:

1º En primer lugar se establecen dos tipos de sociedades:

Banca Múltiple y Banca de Desarrollo;

---

27.- Acosta Romero, Miguel, *Legislación Bancaria, Doctrina, Compilación Legal y Jurisprudencia*, México, Editorial Porrúa, 1989, p. 195.

2º Su naturaleza jurídica, son Sociedades Nacionales de Crédito;

3º Ya no se crean por concesión, sino por decreto del Ejecutivo Federal;

4º Coinciden sus operaciones y servicios con las que realizaban las antiguas instituciones privadas.

5º El capital de las instituciones se integra por los Certificados de Aportación Patrimonial.

6º Las máximas autoridades de un Banco eran: Consejo Directivo que sustituía al consejo de Administración y el Director general.

7º Las instituciones nacionalizadas seguían prestando las operaciones y servicios que habían venido realizando los bancos privados.

#### 1. 2. 9 La Ley de Instituciones de Crédito, de 1990.

En 1990 se promulga la nueva Ley de Instituciones de Crédito. En mayo de 1990, el Ejecutivo envía al Congreso de la Unión una iniciativa para modificar los artículos 28 y 123 Constitucionales, y con la aprobación de la iniciativa presidencial se restablece el régimen mixto del servicio de banca y crédito.

Entre las razones que incitaron la creación de esta Ley, según menciona la Exposición de Motivos, encontramos, "(...) la impostergable necesidad de que el Estado concentre su atención en el cumplimiento de sus objetivos básicos; el cambio profundo de las realidades sociales del país, así

como de las estructuras económicas del propio papel del Estado, incluso del sistema financiero mismo, ha modificado la raíz, las circunstancias que explicaron la estatización de la banca, en septiembre de 1932; y el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, la magnitud de las necesidades y la limitación de los recursos existentes para hacerle frente, y basados, igualmente, en la seguridad de que el banco cuente con los medios suficientes para poder ejercer la rectoría económica, resultaba inconveniente mantener la exclusividad en la prestación del servicio de banca y crédito".<sup>28</sup>

La modificación de la Constitución para permitir a los ciudadanos mexicanos ejercer nuevamente la actividad bancaria era una necesidad de primer orden para adecuar la economía a la apertura y generar un ambiente de confianza entre los inversionistas nacionales y extranjeros.<sup>29</sup>

La citada Ley, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 1990, y en su artículo 2o. establece: "El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, e
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

---

28.- Cfr. Exposición de Motivos de la Ley de Instituciones de Crédito, México, Edición T. S. J. D. F., 1991, p. 4

29.- Pasos, Luis, "De la estatización a la privatización (...) la nueva ley bancaria", (Primera de cuatro partes), Excelsior, México, sábado, 1o. de junio de 1991, p. 4-a.

Para efectos de lo dispuesto en la presente Ley, se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados". Respecto a este concepto, el ilustre Dr.. Jorge Barrera Graf opinaba que, era parcial, "ya que no comprende a las operaciones bancarias activas, ni a los servicios bancarios, es el clásico y tradicional de operaciones de intermediación financiera".<sup>30</sup> Continúa el artículo: "No se consideran operaciones de banca y crédito las que celebren los intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables."

Se define, actualmente, a esta modalidad del servicio, como "una sociedad anónima a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le ha otorgado "autorización" (a partir de 1990) para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos, etc".<sup>31</sup>

---

30.- Cfr. Barrera Graf, Jorge, "Observaciones y comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito", Revista de Derecho Privado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año 1, Num. 2, mayo agosto 1990, p.212.

31.- Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, Op. Cit., p. 539.

Estas consideraciones se aplican a la denominada banca múltiple, ya que para la banca de desarrollo existen sus propias leyes orgánicas que establecen los lineamientos a que debe sujetarse, y claramente se establece que se les considera como servicio de carácter público: "Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidos con el carácter de sociedades nacionales de crédito en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley".<sup>32</sup>

La banca múltiple se desintegra del sector público mediante la privatización de las instituciones de crédito, esto es, las Sociedades Nacionales de Crédito se transforman en sociedades anónimas.

## **2. ENTIDAD DE CREDITO EN ESPAÑA.**

En esta parte daremos a conocer algunos preceptos de autores españoles, sobre las entidades de crédito, que sin ser rigurosos nos daremos cuenta que se refieren a las instituciones de crédito o bancos, y que en aquel país europeo la denominación es distinta a la que acostumbramos en México.

### **2.1. Concepto doctrinal.**

Para Núñez Lagos, la Banca "es un negocio; entre las operaciones recoge la del depósito irregular bancario, como

32.- Ley de Instituciones de Crédito, op. cit., p. 15

la operación pasiva más característica...y entre las operaciones activas, destaca la de realizar inversiones y otorgar créditos en general".<sup>33</sup>

Al respecto del concepto anterior, opinamos que carece de amplitud, ya que no menciona una actividad importante de la banca, que son las operaciones neutras o de servicios.

Algunos autores mencionan que una operación sólo será bancaria cuando se realiza por una persona física o jurídica, con profesionalidad, habitualidad y ánimo de lucro, dicho de otro modo, cuando se realiza por un banco o banquero.<sup>34</sup>

En el citado concepto sólo se enuncian algunas de las notas distintivas de las operaciones bancarias como la habitualidad y el ánimo de lucro, pero realmente no nos conduce a un concepto exacto de "entidad de crédito".

Sin embargo, Boix Serrano<sup>35</sup> afirma: "Los bancos realizan como función fundamental, la operación de dar a crédito el dinero que ellos han recibido a crédito de clientes y la de servir de mediación en los cobros y pagos que sus clientes efectúan en dinero".

En este último concepto sí podemos apreciar que se sintetizan las operaciones activas, pasivas y las neutras o de servicios.

---

33.- Núñez-Lagos Moreno, Francisco, Aspectos Jurídicos del Control Administrativo de Entidades de Crédito y Ahorro Privado, Madrid, España, Ed. Revista de Derecho Privado, 1977, p. 34.

34. Boix Serrano, Rafael, Curso de Derecho Bancario, Madrid, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1986, p.46, 448 p.

35.- Boix Serrano, Op. cit., p. 47

## **2.2. Concepto legal.**

En España, la primera Ley de Ordenación Bancaria se dictó en 1856, y se hizo con el fin primordial de regular los bancos de emisión.

En 1921, tras de la crisis que se desencadenó al finalizar la Primera Guerra Mundial, el 29 de diciembre se promulga una nueva ley bancaria, la que es modificada por decreto de 1927, y por leyes de 1931; y veinticinco años después se promulga otra Ley de la materia, en el contexto del llamado "fin de la Campaña de Liberación Española". Y según se afirma, "he aquí cuando se inicia una etapa de expansión".<sup>36</sup> Posteriormente, en 1962 y en 1972, se hacen modificaciones importantes, así como se incrementa el número de disposiciones reglamentarias y complementarias.

Desde la primera ordenación bancaria española se hizo la división fundamental del sistema en dos partes:

1) Banca de emisión y demás bancos oficiales, y 2) Banca privada.

### **2.2.1 La Ley Bancaria Española de 1941.**

La Ley Bancaria Española, de 13 de junio de 1941, en su artículo 10., párrafo I, señalaba: "Son considerados como bancos las empresas o establecimientos que hacen profesión habitual de recibir del público en forma de depósitos, o de otro modo, fondos que emplean para su propia cuenta, en

36.- Boix Serrano, Op. cit., p.248.

operaciones de descuento, en operaciones de crédito, o en operaciones financieras".<sup>37</sup>

En este concepto legal no se hace mención de la actividad que realiza el banco al colocar esos recursos en el público.

#### **2.2.2 La Ley de Ordenación Bancaria, de 1946.**

La Ley de Ordenación Bancaria de 31 de diciembre de 1946, formula en su artículo 37, un concepto amplio y claro: "Ejercen el comercio de Banca las personas naturales o jurídicas que, con habitualidad y ánimo de lucro, reciben del público en forma de depósito irregular o en otras análogas fondos que aplican por cuenta propia a operaciones activas de crédito y a otras inversiones, con arreglo a las leyes y a los usos mercantiles, prestando además, por regla general, a su clientela servicios de giro, transferencia, custodia, mediación y otros en relación con los anteriores propios de la comisión mercantil".

A diferencia de la Ley anterior, aquí podemos reconocer que ya se expresa que el banco realiza operaciones activas.

#### **2.2.3 El Real Decreto Legislativo sobre la Adaptación del Derecho vigente en materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas.**

El artículo 10. del Real Decreto Legislativo 1298/1986, de 28 de junio, sobre la Adaptación del Derecho vigente en

---

37.- Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, Op. Cit., p. 121

materia de Entidades de Crédito al de las Comunidades Europeas, dispone:

Artículo 1º

1.- "A efectos de la presente disposición, y de acuerdo con la Directiva 77/780, de 12 de diciembre, de la Comunidad Económica Europea, se entiende por "entidad de crédito" toda empresa que tenga como actividad típica y habitual recibir fondos del público en forma de depósito, préstamo, cesión temporal de activos financieros u otras análogas que lleven aparejada la obligación de su restitución, aplicándolas por cuenta propia a la concesión de créditos u operaciones de análoga naturaleza".

2. "Se conceptúan, en particular, entidades de crédito:

- a) El Instituto de Crédito Oficial y las entidades oficiales de crédito;
- b) Los Bancos privados;
- c) Las Cajas de Ahorro, la Confederación Española de Cajas de Ahorro y la Caja Postal de Ahorros;
- d) Las Cooperativas de Crédito;
- e) Las Sociedades de Crédito Hipotecario;
- f) Las Entidades de Financiación;
- g) Las Sociedades de Arrendamiento Financiero;
- h) Las Sociedades Mediadoras del Mercado de Dinero.

Hacemos un paréntesis para mencionar que respecto a las Entidades Oficiales de Crédito, su diferencia radica en que fueron constituidas para un fin muy específico "gestionar el crédito oficial", y su naturaleza, régimen y operaciones se

encuentran establecidas en la Ley 13/1971, de 19 de junio, sobre Organizaciones y Régimen del Crédito Oficial.<sup>38</sup> Queremos suponer que es el equivalente a las instituciones de banca de desarrollo o Sociedades Nacionales de Crédito en nuestro país.

Este Real Decreto Legislativo español, nos presenta un concepto amplio y claro sobre lo que debe entenderse por entidad de crédito.

### **3.- COINCIDENCIAS Y DIFERENCIAS.**

En nuestro país como en España se han dado gran número de modificaciones, reformas y adiciones a la Legislación bancaria, a causa de la propia dinámica de nuestra materia y la evolución económica, social y tecnológica, hoy por hoy más patente, que viven las sociedades.

El término entidad de crédito utilizado en la legislación Española de 1986, tiene la misma connotación que el de instituciones de crédito en nuestra Ley de Instituciones de Crédito, ya que en ambos casos, es claro que se dan los supuestos generales de captación y colocación de fondos con la obligación del intermediario de restituirlos, pero, también observamos que el término "entidad de crédito" enumera un conjunto de entidades más extenso que el de Instituciones de Crédito que abarca solamente instituciones de banca múltiple y a la banca de desarrollo.

---

38.- Boix Serrano, Op. cit. p. 41

En nuestra L. I. C., se habla de "captación de recursos del público" y su "colocación en el mismo", mientras que en la Ley Española se usan los términos "recibir del público" y "obligación de restitución".

Podemos apreciar, entre otras diferencias, que la legislación española contempla como entidades de crédito a las cajas de ahorro, las cooperativas de crédito, las sociedades de arrendamiento financiero, y las sociedades mediadoras del mercado de dinero, que en nuestro país, más bien se enmarcan como organizaciones auxiliares del crédito, que regula, precisamente, la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito.<sup>39</sup>

Se ha buscado, a través del tiempo, en los países mencionados, mejorar el servicio, estimular el ahorro y lograr de manera conveniente canalizarlo hacia la inversión. La actual legislación en México se caracteriza por la apertura y flexibilidad para propiciar mayor inversión extranjera, este fenómeno se presentó hace algunos años en España al darse la perspectiva de su ingreso a la Comunidad Económica Europea. En nuestro país las medidas son cada vez mayores como lo hemos constatado en estos últimos meses.

#### **4. CONCEPTOS DE INFRACCION, SANCION Y SUJETOS DE APLICACION.**

El interés social protegido por medio de establecer infracciones y sus correspondientes sanciones en el Derecho

---

<sup>39</sup>.- Cfr. Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, Edición Tribunal Superior de Justicia del D. F., México, p. 2

Bancario, es por una parte, que las instituciones acaten las normas de interés público que las regulan, sometiendo su actividad a ellas y por la otra, que los usuarios también respeten una serie de principios dentro de esta materia, indispensable para que exista una sana operación de la misma. Algunos autores equiparan el concepto de sanción al de pena, pero el concepto de pena es menos amplio que el de sanción; las penas llevan consigo la idea de expiación y en cierta forma de retribución y las medidas de seguridad, sin carácter aflictivo alguno<sup>40</sup>.

#### 4.1 Concepto de Infracción.

Encontramos que esta concepto "procede del Latín infractio, que significa quebrantamiento de ley o pacto. Es la contravención a normas de carácter administrativo derivada de una acción u omisión"<sup>41</sup>.

El tratadista español José Bruxade<sup>42</sup>, la define como "una contravención de lo dispuesto en la Ley, contrato u obligación de observancia forzosa, así también la infracción ya de las leyes, ya de los contratos, ya de las obligaciones forzosas, hacen incurrir en las sanciones penales respectivamente señaladas en unos y otros, y siempre lleva aparejado el resarcimiento de los daños y perjuicios

---

40. Acosta Romero, p. 507, Op. cit.

41.- Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. P-3, Segunda edición, Coedición UNAM y Porrúa S. A., México, 1989, p. 2872

42.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Editorial Bibliográfica, Tomo Primero, Julio 1968, p. 771.

ocasionados por la infracción a los particulares, corporaciones o al Estado".

Para el tratadista Cabanellas,<sup>43</sup> el término en cuestión "se refiere la transgresión, quebrantamiento, violación, incumplimiento de una ley, pacto o tratado. La infracción de los obligatorio, agrega, permite reclamar la ejecución forzosa; y, cuando no quepa lograrla, se traduce en el resarcimiento de los daños y perjuicios en lo civil, o en la imposición de pena, si el hecho constituye delito o falta".

En España, el Código Penal se sirve de este vocablo para establecer el límite diferenciador entre los delitos y las faltas: aquellos son las infracciones que la ley castiga con pena grave; y éstas, las infracciones a las que la Ley señala penas leves, según el autor arriba citado.

La finalidad al establecer infracciones y sus correspondientes sanciones, en el Derecho Bancario, es por una parte que las instituciones acaten las normas del interés público que las regulan, sometiendo su actividad a ellas y por la otra, que los usuarios también respeten una serie de principios dentro de esta materia, indispensables para que exista una sana operación de las misma.<sup>44</sup>

Los ordenamientos en materia de regulación bancaria como son la Ley de Instituciones de Crédito, en México y la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, en España, constituyen un conjunto de normas jurídicas que

---

43.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Op. Cit., p. 958.

44.- Acosta Romero, Derecho Bancario, Op. Cit., p. 507.

tienden a limitar o prohibir aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o falta de liquidez, garantizando de esta manera el interés público, sin embargo, cuando los sujetos de aplicación de la Ley, principalmente las instituciones de crédito y sus cuerpos directivos, no respeten las normas de carácter general impersonal y abstracto, entonces el Estado a través de la autoridad sancionadora, que generalmente coincide con la supervisora, interviene para hacer respetar el derecho violado mediante la potestad sancionadora de la administración pública.

#### **4.2 Concepto de Sanción Administrativa.**

Las leyes administrativas constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a asegurar el orden público, otorgando derechos y obligaciones a los gobernados, y limitan así la actuación de los individuos.

Cuando los ciudadanos no respetan las normas de carácter general, impersonal y abstracto que se fijan en las leyes administrativas, ya porque las cuestionan o son objeto de controversia o violación, es entonces cuando el Estado interviene para hacer respetar el derecho violado, a través de la potestad sancionadora de la administración pública.

La sanción en términos generales puede definirse como "el castigo que aplica la sociedad, a través del Derecho, a las violaciones de la ley y representa la efectividad de ésta; generalmente, se pretende a través de la sanción, asegurar

el cumplimiento de los deberes que a cargo de los ciudadanos establecen las leyes".<sup>45</sup>

Es el castigo que imponen las autoridades administrativas a los infractores de la ley administrativa. Presupone la existencia de un acto ilícito, que es la oposición o infracción de un ordenamiento jurídico administrativo.<sup>46</sup>

Garrido Falla<sup>47</sup> define a la sanción administrativa como un "medio represivo que se pone en marcha precisamente porque la obligación no se ha cumplido".

Según se afirma en el Diccionario Jurídico Mexicano,<sup>48</sup> "los objetivos de la sanción, en la ley y en la práctica, son preventivos o represivos, correctivos o disciplinarios, tributarios o de castigo.

Lo predominante en esta idea es el término castigo o pena que se impone al infractor por parte del Estado.

Mueve fundamentalmente al Estado el propósito de "castigar o penar al infractor de la Ley administrativa, que no la obedece, no la cumple que cualquiera otra motivación".<sup>49</sup>

El fundamento de esta potestad sancionadora se encuentra, en principio, en el artículo 21 constitucional, que dice: "...compete a la autoridad administrativa la aplicación de

45.- *Ibid.*

46.- UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. P-3, Segunda edición, Coedición UNAM y Porrúa S. A., México, 1989, p. 2872

47.- Garrido Falla, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Vol. II, 4ª edición, Madrid, 1971, Instituto de Estudios Políticos, p. 196.

48.- Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., p. 2872.

49.- Garrido Falla, Fernando, Op. Cit., p. 196.

las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas".

Cuando se causa un daño a una persona o al interés general, y éste está tutelado por la ley, esa infracción se castiga con lo que se denomina sanción administrativa; se le califica como "administrativa" porque quien ejerce la facultad de sancionar es la administración.

Las notas características de la sanción son las siguientes:

a) es un contenido de la norma jurídica; b) en la proposición jurídica o regla de derecho que formula la ciencia del derecho la sanción se encuentra en la consecuencia del enunciado hipotético; c) el contenido normativo calificado de sanción generalmente consiste en un acto que impone al sujeto infractor un mal o un daño, *i.e.*, la privación de ciertos bienes o valores o la imposición de ciertos perjuicios o dolores; d) en el derecho moderno la imposición de las sanciones, así como su ejecución la llevan a cabo los órganos del Estado, en tanto se le conciba como un orden normativo centralizado que establece el monopolio de la coacción física por sus órganos (Weber y Kelsen), y e) las finalidades de las sanciones son de tres clases: o retributivas, o intimidatorias o compensatorias del daño producido por el acto ilícito.<sup>50</sup>

#### **4.2.1 Sujetos de Aplicación de las Sanciones.**

---

50.- Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., pp. 2871 y 2872.

Por sujetos de aplicación podemos considerar a aquellas personas jurídicas a quienes la ley contempla que puedan aplicárseles sanciones por incurrir en determinadas infracciones a ella.

En general los sujetos de aplicación de las sanciones administrativas en materia bancaria son las instituciones de crédito y los funcionarios de las mismas que se tienen que ajustar a la regulación legal; sin embargo, también son susceptibles de ser sujetos de sanción otras personas físicas o morales cuya actuación incurra en algún supuesto violatorio de la Ley, como por ejemplo, en la realización de actividades reservadas a la banca, la utilización en sus establecimientos de denominaciones propias de las entidades de crédito, etc.

#### **4.2.1.1 En México.**

Como antes mencionamos, en México el régimen sancionador previsto en la Ley de Instituciones de Crédito no se limita a las instituciones de crédito y a sus funcionarios, ya que involucra a otro tipo de entidades cuyo objeto o actuación está relacionado con la actividad bancaria, y a los sujetos que realicen operaciones o utilicen denominaciones reservadas a las instituciones de crédito.

Dicho régimen sancionador le es aplicable a los sujetos siguientes:

A) Entidades (artículo 108, de la LIC):

1º Instituciones de Crédito de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo.

2º Sucursales y oficinas de representación de entidades financieras del exterior.

3º Empresas controladas por los bancos que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración y en la realización de su objeto.

4º Inmobiliarias bancarias.

5º Intermediarios financieros no bancarios controlados por los bancos, cuando tengan su domicilio en territorio nacional y sus actividades no se encuentren reguladas por otra ley.

6º Comisionistas que auxilien a los bancos en la realización de sus operaciones.

7º Personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para captar recursos del público.

B) Personas Físicas ( artículo 25, de la LIC):

1º Miembros del Consejo de Administración de las Instituciones de Crédito;

2º Directores Generales;

3º Comisarios;

4º Directores;

5º Gerentes;

6º Delegados Fiduciarios;

7º Funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución.

C) Personas físicas o morales que sin tener el carácter de instituciones de crédito, emisor de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios o personas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, captan recursos del público en el mercado nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose éste a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados (artículo 103 de la LIC).

D) Personas morales y establecimientos que sin estar previstas en la Ley o autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público utilicen en su nombre palabras propias de las denominaciones de los bancos (artículo 105 de la LIC).

#### **4.2.1.2 En España.**

En España, el régimen sancionador previsto en la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, le es aplicable tanto a entidades de crédito como a las sociedades de garantía recíproca y a las de reafianzamiento (artículo 41 de la LDIEC).

También son sujetos de sanción las personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras que sin haber obtenido la preceptiva autorización, y sin hallarse inscritos, ejerzan en territorio español las actividades legalmente reservadas a las entidades de crédito o utilicen denominaciones

genéricas propias de éstas u otras que puedan inducir a confusión con ellas (artículo 28 de la LDIEC).

A diferencia de la Ley de Instituciones de Crédito, no se incluyen como sujetos de sanción a personas que sin tener el carácter de entidad de crédito desarrollen actividades vinculadas a la banca.

Los Sujetos de Aplicación de la Ley Española, son los que enseguida mencionamos:

1) Entidades (artículo 1, párrafo 1 de la LDIEC).

-Entidades de Crédito consideradas en particular como tales: Instituto de Crédito Oficial y las Entidades Oficiales de Crédito; los bancos privados; las cajas de ahorros; la Confederación Española de Cajas de Ahorros, y la Caja Postal de Ahorros; las Cooperativas de Crédito ; las Sociedades de Crédito Hipotecario; las entidades de financiación; las sociedades de arrendamiento financiero; las sociedades mediadoras del mercado de dinero.

- Sucursales en España de entidades de crédito extranjeras;  
- Sociedades de garantía recíproca (que en nuestro país se denominan como instituciones de fianzas); y

- Sociedades de Reafianzamiento (artículo 41 de la LDIEC).

2) Personas Físicas (artículo 1, párrafos 1 y 4, LDIEC):

a) Administradores o miembros de los órganos colegiados de administración de las entidades de crédito;

b) Directores Generales o asimilados, entendiéndose por tales aquellas personas que desarrollen en la entidad funciones de alta dirección bajo la dependencia directa de

sus òrganos de administraciòn o de comisiones ejecutivas o consejeros delegados del mismo.

c) Personas que dirijan las sucursales de entidades de crèdito extranjeras en España.

3.- Personas Físicas o Jurídicas que ejerzan actividades legalmente reservadas a las entidades de crèdito (artículo 28).

4.- Personas Físicas o Jurídicas que utilicen denominaciones genèricas propias de las entidades de crèdito u otras que puedan inducir a confusiòn con ellas (artículo 28, LDIEC).

Algunos comentarios que podemos externar en torno a los puntos analizados son los siguientes:

Los intermediarios financieros, incluyendo a entidades consideradas como de crèdito pero que no realizan actividades bancarias estrictamente, como son las arrendadoras financieras y las de financiaciòn que en España practican el factoraje financiero, son reguladas por la Ley de Disciplina e Intervenciòn de Entidades de Crèdito en lo que a su règimen sancionador se refiere.

En nuestro país la Ley de Instituciones de Crèdito, se aplica, principalmente, a la banca múltiple y a la banca de desarrollo, o entidades que desarrollan actividades relacionadas con la banca como lo son: las empresas de servicios o intermediarios financieros no bancarios controlados por las instituciones de crèdito; las oficinas de representaciòn de entidades financieras del exterior; y,

a los comisionistas que auxilian a las instituciones de crédito en la realización de sus operaciones.

Tanto en la Ley de Instituciones de Crédito como la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, de México y España, respectivamente, se señalan como sujetos de sanción a las personas que realicen actividades propias de los bancos o utilicen denominaciones reservadas a los mismos.

Como lo mencionamos al principio del tema, por lo general, son sujetos de sanción, de manera central, las instituciones mismas y sus funcionarios.

**CAPITULO II****AUTORIDADES SANCIONADORAS DEL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO Y  
ESPAÑA.****1. Autoridades sancionadoras en México.**

Las autoridades que tienen atribuciones en materia de banca y crédito en México son, en primer término el Poder Legislativo, de acuerdo con el artículo 73, fracción X de la Constitución, que señala: "el Congreso de la Unión, que tiene facultad para legislar en toda la República sobre (...) banca y crédito"; el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, estas tres, como organismos desconcentrados y dependientes de la SHCP; y el Banco de México, como organismo público descentralizado.

Actualmente la cabeza del sistema bancario del país es la SHCP, quien regula las actividades, funciones, control y dirección de las políticas y lineamientos de operación de las instituciones de banca múltiple, de banca de desarrollo y de las organizaciones auxiliares del crédito.

En dicho sector bancario, también interviene el Banco de México, como órgano regulador, y la Comisión Nacional Bancaria, como órgano de inspección y vigilancia.

Dentro de las atribuciones de cada una de dichas autoridades se encuentran, las de imponer sanciones de distinto tipo a

quienes cometan infracciones en esta materia, como lo son por ejemplo: la revocación, las multas, la inhabilitación, etc., las cuales están establecidas en la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Orgánica del Banco de México.

A continuación señalaremos las principales funciones, atribuciones y facultades que tienen estas autoridades y las sanciones que pueden aplicar.

#### **1.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público:**

Dicha Secretaría fué creada el 4 de octubre de 1821. A través de los años sus atribuciones en materia de comercio se incrementaron, por lo llegó a denominarse Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio, y posteriormente volvió al nombre que actualmente ostenta.

El 29 de diciembre de 1982 se realizan reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en las que se confiere a la Secretaría de Hacienda nuevas facultades derivadas de la nacionalización bancaria. A efecto de cumplir congruentemente con estos ordenamientos, se crea la Subsecretaría de Banca Nacional, como órgano de control.

Para 1983 se adicionan nuevamente disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, respecto a las Sociedades Nacionales de Crédito e instituciones de Seguros, fianzas y fideicomisos, como empresas paraestatales.

Corresponde a la SHCP, la planeación, coordinación, dirección, evaluación, autorización y vigilancia del sistema bancario del país, en su creación, funcionamiento y operación, aunado a la política monetaria y crediticia del país.

A la citada Dependencia le corresponden las funciones más importantes del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; y es la autoridad máxima en esta materia, ya que a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen.

#### 1.1.1 Facultades en materia bancaria.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, establece que la S. H. y C. P. tiene las siguientes funciones:

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca de Desarrollo y a las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;
- Practicar inspecciones reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;
- Dirigir la política monetaria y crediticia;

### 1.1.2 Facultades Especiales que le otorga la Ley de Instituciones de Crédito de 1990.

En este apartado nos limitaremos a mencionar las facultades que le otorga la Ley de Instituciones de Crédito a la Secretaría de Hacienda, pero sólo en lo que se refiere a instituciones de Banca Múltiple; así tenemos que:

- Interpreta para efectos administrativos la Ley de Instituciones de Crédito (artículo 5º).
- Autoriza el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior y expide las reglas a las que se sujetarán (art. 6º).
- Autoriza el establecimiento de sucursales en la República Mexicana de bancos extranjeros de primer orden y expide las reglas a las que se sujetarán (art. 7), y fija el capital mínimo que deban afectar a sus operaciones en el país y fija las cuotas que deban pagar por la inspección y vigilancia.
- Otorga las autorizaciones, en forma discrecional, a Sociedades Anónimas para organizarse y funcionar como banca múltiple (art. 8).
- Se le encomienda la promoción de una adecuada descentralización del sistema bancario mexicano procurando evitar la excesiva concentración regional (art. 10º)
- Autoriza la adquisición de acciones de la serie B de Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (art. 14, fracción III).

- Autoriza a que personas físicas o morales puedan adquirir mayores porcentajes de acciones en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple, sin exceder en ningún caso el 10% del capital social (art. 17).
- Fija los límites excepcionales de la tenencia accionaria en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (art. 17º).
- Sanciona a las personas que excedan ilegalmente el límite de tenencia accionaria en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (art. 18).
- Establece los casos y condiciones en que las Sociedades Anónimas de Banca Múltiple puedan adquirir sus propias acciones (art. 19).
- Fija los lineamientos a las Sociedades Anónimas de Banca Múltiple en los que el Gobierno Federal tenga el control de sus acciones para la elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, administración de sueldos y prestaciones (art. 20).
- Resuelve los recursos que interpongan los funcionarios de instituciones de crédito que sean removidos por la Comisión Nacional Bancaria (art. 25).
- Autoriza la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple (art. 27).
- Puede revocar escuchando a la institución de banca múltiple interesada la autorización para operar en los casos que señala el artículo 28 de esta Ley de Instituciones de Crédito, y en su caso señalará un plazo no menor de sesenta días para restituir el capital.

- Determina, previa opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria las clasificaciones de activos y de operaciones causantes de pasivo contingente y los porcentajes máximos de pasivo exigible y pasivo contingente (art. 49).

- Dicta disposiciones de carácter general previa opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria para la fijación del capital neto de las instituciones de crédito, tomando en cuenta los usos internacionales respecto de la adecuada capitalización de las instituciones de crédito (art. 50).

- Fija las reglas de diversificación de riesgos en los términos del artículo 51 para los bancos múltiples.

- Autoriza a los bancos múltiples para invertir en acciones de sociedades distintas a las señaladas en los artículos 88 y 89 en porcentajes y plazos mayores cuando se trate de empresas que desarrollen proyectos nuevos de larga maduración o realicen actividades de fomento (art. 75).

- Determina mediante disposiciones de carácter general las bases para la calificación de la cartera de créditos de instituciones de crédito, la documentación e información que deberán recabar para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza. (art. 76).

- Autoriza a los bancos múltiples sus programas anuales sobre establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas en el país o en el extranjero, así como la cesión del activo o pasivo de sus sucursales (art. 87).

- Autoriza a las sucursales de instituciones de crédito mexicanas en el extranjero a realizar operaciones que no estén previstas en las leyes mexicanas, para ajustarse a las condiciones del mercado en que operen (art. 87).

- Autoriza a los bancos múltiples para invertir en acciones de sociedades que le presten servicios complementarios o auxiliares, así como en los de inmobiliarias bancarias (art. 88).

- Autoriza a las instituciones de crédito para invertir en títulos representativos del capital social de entidades financieras del exterior (art. 89).

- Emite reglas generales para autorizar a bancas múltiples que puedan invertir en el capital social de sociedades de inversión y sociedades operadoras de éstas, cuando no formen parte de los grupos financieros, en el de organizaciones auxiliares del crédito e intermediarios financieros no bancarios, que no sean casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas. (art. 89).

- Dicta reglas sobre intermediarios que tengan domicilio social en el territorio nacional y sus actividades no se encuentren reguladas por otra ley (art. 89).

- Autoriza a comisionistas, personas morales para que auxilien a las instituciones de crédito la celebración de sus operaciones y emitir las reglas generales sobre este prospecto (art. 92).

- Solicita toda clase de información a las instituciones de

crédito (art. 97º).

- Emite reglas sobre la actividad de personas autorizadas que puedan realizar operaciones de intermediación en términos del artículo 103. fracción III.

- Establece criterios de aplicación general que precisen si hay o no captación de recursos del público. (art. 103)

- Emite reglas de carácter general para establecer excepciones a la prohibición de préstamos a los funcionarios de las instituciones, señalados en la fracción VI del artículo 106, o sus familiares y a los comisarios y auditores externos.

- Resuelve el recurso de revocación cuando se trate de procedimientos de imposición de sanciones en los términos del artículo 110 y hacerlas efectivas conforme al último párrafo de este precepto.

- Autoriza el establecimiento, cambio de ubicación y clausura de cualquiera de las oficinas y locales en el país o en el extranjero de las instituciones de crédito.

- Autoriza la cesión de partes del activo pasivo de las instituciones de crédito.

- Recibe la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria en los casos en que proceda la autorización de:

a) Establecimiento de sucursales.

b) Cesión de pares de activo o pasivo.

c) Reglas para la instalación y uso de equipos y sistemas automatizados.

- Escucha la proposición de la Comisión Nacional Bancaria para que se autorice, por disposiciones de carácter general a las instituciones de crédito, para que en caso necesario, por baja, extraordinaria, mantenga ciertos valores de su activo a la estimación que resulte de sus precios de adquisición, dándoles un plazo que no podrá exceder de cinco años para que revaloricen sus valuaciones.
- Autoriza a las Asociaciones de Instituciones de Crédito u otras personas distintas de las instituciones de crédito a usar palabras banco, crédito, ahorro, fiduciario, y otras que expresen ideas semejantes.
- Autoriza a las instituciones de crédito a otorgar fianzas o cauciones cuando no puedan ser atendidas por las instituciones de fianza, en virtud de su cuantía. En estos casos, las garantías habrán de ser por cantidades determinadas y exigirán contragarantía en efectivo o en valores de las que puedan adquirir las instituciones de crédito conforme a esta ley.
- Castiga con multa el uso de la palabras banco, ahorro, etc, en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a quienes estén autorizados para ello.
- Para la imposición de las sanciones previstas en la ley, deberá oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la inconveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta ley. En los casos de

reincidencia podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista.

- Impone y hace efectivas las multas administrativas a las instituciones de crédito aún cuando éstas incurran en incumplimiento o desacato de los acuerdos o resoluciones dictados por la Comisión Nacional Bancaria en los procedimientos establecidos por la ley.

- Encomienda estudios a la Comisión Nacional Bancaria respecto del régimen bancario y de crédito.

Como hemos visto, la sanción principal que aplica la Secretaría de Hacienda es la revocación de la autorización a las instituciones de crédito, sucursales y oficinas de representación de entidades financieras del exterior y comisionistas que auxilien a las instituciones de crédito. Antiguamente, era más amplia la gama de sanciones que podía aplicar este organismo, pero en la actualidad son aplicadas en su mayoría por la Comisión Nacional Bancaria.

## **1.2 Banco de México.**

El 28 de agosto de 1925 se promulgó la Ley que creó el Banco de México, S. A., el cual inició sus actividades el 1º de septiembre de 1925.

### **1.2.1 Personalidad Jurídica.**

La Ley Orgánica del Banco de México nos dice en su artículo 1º, que es "un organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios".

La opinión del Dr. Acosta Romero en torno a lo anterior es la siguiente: "el citado banco tiene el carácter de organismo público descentralizado no sólo de acuerdo con la legislación vigente, sino de conformidad con la doctrina del Derecho Administrativo, la cual señala como características propias de los organismos públicos descentralizados: que tengan personalidad jurídica propia y patrimonio propio, que tengan por objeto realizar una actividad de interés público que compete al Estado, y que se trate de organismos que dependan indirectamente del Ejecutivo Federal y que posean además facultades y atribuciones autónomas".

Las reformas legislativas de 1935 pasan a configurar al Banco de México como el responsable pleno de la circulación monetaria del país, transformándose, definitivamente, en banco central.

Su propia Ley Orgánica, le dá el carácter de Banco Central de la Nación.

La función principal de la banca central es la de influir y controlar a las instituciones financieras de un país, para que su conducta sea coincidente con la política general de gobierno.<sup>2</sup>

Actualmente el Banco de México forma parte del Sistema Bancario Mexicano tal como lo establece el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito.

---

1.- Acosta Romero, Derecho Bancario, Op. Cit., p. 232.

2.- Osornio Corres, Francisco Javier, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 239.

### 1.2.2 Funciones Básicas

El Banco Central de la Nación, tiene por finalidades emitir moneda, poner en circulación los signos monetarios y procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y, en general, al sano crecimiento de la economía nacional.

Así también, ejercer sobre las instituciones bancarias su influencia reguladora, cuyo desenvolvimiento constituye su propósito fundamental; estudiar y determinar cuál es el volumen de crédito que estimulará la actividad económica.<sup>3</sup>

El Banco de México es banco de bancos (...) con enorme trascendencia para la coexistencia socioeconómica nacional e internacional.<sup>4</sup>

La Ley Orgánica del Banco en cuestión, le atribuye las funciones básicas siguientes:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios;
- Operar con las instituciones de crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámaras de compensación.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.

3.- Osornio Corres, *Op. cit.*, p. 239.

4.- Muñoz Luis, *Derecho bancario Mexicano*, México, Ed. Cárdenas, 1974, p. 63.

- Pungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- Determinar las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios, tanto de los Bancos Múltiples como de los Bancos de Desarrollo (art. 15 L. O. del B. de M.).
- Señalar las actividades prioritarias en la que canalizarán en forma obligatoria sus inversiones los Bancos Múltiples (artículo 15).
- Realizar la imposición de intereses penales cuando los bancos incurran en faltantes de los renglones de activo señalados en sus inversiones obligatorias; (Ley Orgánica del Banco de México, artículo 15, fracción VI y VII).
- Establecer el régimen de depósito obligatorio al que deban sujetarse las instituciones de crédito en el desempeño de fideicomisos, mandatos y comisiones mediante las cuales se reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos (art. 16).

### **1.2.3 Facultades que establece la Ley de Instituciones de Crédito para el Banco de México.**

En la Ley de Instituciones de Crédito también se mencionan atribuciones de la banca central, y de acuerdo con ella, enfatizamos las siguientes:

- Señalar orientaciones para las actividades que realicen las oficinas de representación, de acuerdo con la política financiera, y emitir disposiciones sobre las operaciones que podrán realizar éstas (art. 7).

- Opinar sobre las autorizaciones que se soliciten para operar como Banca Múltiple, así como de las revocaciones que declare la SHCP (art. 7).
- Emitir su opinión a la SHCP sobre la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple (art. 27).
- Las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, u otros conceptos análogos y demás características de las operaciones de la banca se sujetarán a la Ley Orgánica del Banco de México (art. 48).
- Dar opinión sobre las clasificaciones de las operaciones de la banca (art.49).
- Externar su opinión a la SHCP sobre el monto de capital neto de las instituciones de crédito (art.50).
- Otorgar autorización a las instituciones de crédito para emitir obligaciones subordinadas (art. 64).
- Dictar disposiciones sobre la inversión de los pasivos captados a través de la colocación de obligaciones subordinadas (art.64).
- Administrar el sistema de información sobre operaciones activas de las instituciones de crédito (art. 74).
- El Banco de México, podrá cuando así lo estime conveniente, para su sistema de información, notificar a las entidades financieras del país datos en torno a créditos y deudores (art. 74).
- Emitir reglas generales sobre operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores (art. 81).

- Opinar sobre el establecimiento, ubicación, clausura de cualquier clase de oficinas de las instituciones de crédito en el extranjero (art. 87).
- Opinar sobre la autorización de operaciones no previstas en las leyes mexicanas que realicen las oficinas de instituciones de crédito establecidas en el extranjero (art. 87).
- Dar su opinión sobre la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que las instituciones de crédito inviertan en títulos representativos del capital social de entidades financieras del exterior (art.89).
- Establecer disposiciones sobre las operaciones de las instituciones de crédito con el uso de los servicios de comisionistas (art. 92).
- Autorizar excepciones al descuento de cartera de los bancos, que dicta el artículo 93 de la LIC.
- Emitir su opinión sobre los lineamientos a que se sujetarán las medidas básicas de seguridad que establezcan las instituciones de crédito (art. 96).
- El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro (art. 122).
- Proponer el importe de aportaciones ordinarias y extraordinarias de las instituciones de banca múltiple al Fondo Bancario de Protección al Ahorro (art. 122, fracción III).

- Cargar en las cuentas que lleva de las instituciones de banca múltiple, el importe de cuotas que deban cubrir (art. 122 fracción VII).

- Recibir información sobre el estado de solvencia de las instituciones de crédito (art. 131, fracción VII).

Las sanciones que ha de aplicar el Banco de México son, en síntesis:

- Imposición de intereses penales cuando los bancos incurran en faltantes de los renglones de activo señalados en sus inversiones obligatorias; (Ley Orgánica del Banco de México, artículo 15, fracción VI y VII).

- Suspensión de algunas de todas operaciones cuando las instituciones de crédito se nieguen a suministrar al Banco de México información general que requiera; (Ley Orgánica del Banco de México, art. 17).

- Suspensión temporal de operaciones con oro, plata y divisas cuando las instituciones de crédito infrinjan las leyes que se dicten al respecto; Ley Orgánica del Banco de México, art. 20).

#### **1. 2. 4 Estructura Orgánica básica.**

El ejercicio de las funciones del Banco de México y la administración del mismo, están a cargo de una junta de gobierno, una comisión de crédito y cambios y un director general.

- Junta de Gobierno:

La junta de gobierno se integra por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Los miembros propietarios son: los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio y Fomento Industrial; el director general del Banco de México; el subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que designe el titular de dicha dependencia; los respectivos presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores; el presidente de la Asociación Mexicana de Bancos, y tres personas de reconocida competencia en materia financiera, designadas por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, que no presten servicios de carácter laboral a las citadas dependencias, organismos y entidades.

La Junta de Gobierno será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, y en sus ausencias, por el director general del banco.

- La Comisión de Crédito y Cambios:

La comisión de crédito y cambios estará integrada por el Ssecretario de Hacienda y Crédito Público, los subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros propietario y suplente de la junta de gobierno, el director general del banco, su suplente en la citada junta y el director general adjunto de la institución, que designe el titular de la misma.

La comisión será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y, en sus ausencias, por el director general del banco.

- EL Director General:

El director general será designado por el Presidente de la República, y deberá reunir los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano, y

II. Ser de reconocida competencia en materia monetaria, crediticia y bancaria y haber ocupado, durante cinco años por lo menos, cargos de alto nivel decisorio en materia financiera, en el Banco de México, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en instituciones de crédito.

### 1.3 La Comisión Nacional Bancaria.

El citado Organismo fué creado por decreto del Ejecutivo Federal de 24 de diciembre de 1924; tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, así como también la de las organizaciones auxiliares del crédito y otras entidades de carácter financiero.s

Los artículos 123 al 143 de la Ley de Instituciones de Crédito establecen el marco regulatorio del mencionado Organismo, el cual se complementa con sus reglamento interior y de inspección, vigilancia y contabilidad.

#### 1.3.1 Personalidad Jurídica.

---

5.- Guía del Consejero, 1992, Comisión Nacional Bancaria, México, 1992, p. 65.

El artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito,<sup>6</sup> nos dice que "la Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público".

La CNB cuenta con autonomía administrativa y operativa; su presupuesto es también autónomo y se basa en las cuotas que le aportan las instituciones y entidades sujetas a su inspección y vigilancia.

La características principales que reviste al ser un órgano desconcentrado, como podemos apreciar, son que: "cuenta con determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía".<sup>7</sup> Cosa contraria a lo anterior sucede con los órganos centralizados, los cuales tienen una jerarquía definida, y existe un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado; jerarquía que, al parecer del Dr. Acosta Romero,<sup>8</sup> "impone a veces retardos en la administración pública y en la prestación de los servicios, etc."

Podemos anotar entonces, a manera de comentario, que son constantes de esta Comisión: la dependencia de un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo como lo es la Secretaría de

---

6.- Ley de Instituciones de Crédito, Op. Cit., p. 64.

7.- Acosta Romero, Op. Cit., p. 187.

8.-Ibid. p. 188.

Hacienda, y, que la existencia de varias facultades, pero limitadas, de decisión y ejecución.

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, en su artículo primero establece que "la CNB, tendrá las facultades y deberes que le confieren la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades del Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como otras leyes, reglamentos y disposiciones aplicables en relación con las funciones que realiza", que ya mencionamos anteriormente.

Como hemos de imaginar las atribuciones y de la Comisión Nacional Bancaria son numerosas puesto que son más de cinco ordenamientos los que contemplan funciones y facultades para ella, es esta la razón principal por la que en nuestro siguiente apartado solo mencionaremos las principales.

### **1.3.2 Facultades Principales.**

Las facultades principales las encontramos en la Ley de Instituciones de Crédito, la que en su artículo 125 le atribuye las siguientes funciones básicas:

- Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que le competen.
- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en asuntos de banca y crédito.

Siendo la autoridad máxima en materia financiera, la Secretaría de Hacienda escucha las opiniones y solicita consultas a la Comisión para las decisiones que vaya a tomar en materia bancaria.

- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del régimen bancario y de crédito, así mismo, presentar propuestas a dicha Secretaría y al Banco de México, relacionadas con el citado régimen, cuando lo estime conveniente.
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México.
- Dar opinión a la SHCP sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas, en caso de duda respecto de su aplicación.
- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios, atender sus quejas y desempeñar las funciones arbitrales que la Ley le confiere. Independientemente de los lineamientos y la seguridad que puedan brindar los contratos que se efectúen entre cliente y banco, la Comisión Nacional Bancaria estará atenta a proveer lo necesario para todo se lleve a cabo conforme a lo concertado.

- Otras funciones derivadas de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito u otras leyes.

Cabe presentar aquí, la clasificación que hace el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez de las funciones más importantes del Organismo en cuestión:

A) Vigilancia e Inspección.

La vigilancia, es cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones legales y administrativas que les sean aplicables, y que atiendan las observaciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas.

La Inspección, consiste en efectuar visitas que tendrán por objeto revisar, verificar, y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y, en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que la rigen y a las sanas prácticas de la materia. Dichas visitas de inspección podrán ser ordinarias, especiales y de investigación.

B) Opinión y consulta.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, antes de ejercer varias de sus atribuciones, escucha la opinión tanto

---

10.- De la Fuente Rodríguez, Jesús, México: La Comisión Nacional Bancaria, en Revista de la Comisión Nacional Bancaria, México, Número 3, Mayo-junio, 1991, pp. 76.

del Banco de México como de la Comisión Nacional Bancaria.

Por ejemplo:

- Para autorizar la organización, operación o fusión de instituciones de banca múltiple, o en su caso, revocar dicha autorización;
- Sobre el establecimiento de sucursales y oficinas de representación de entidades financieras del exterior;
- En la constitución y funcionamiento de grupos financieros, si entre las sociedades se encuentran sociedades que correspondan al ámbito de la Comisión Nacional Bancaria;
- Respecto de los hechos que puedan constituir delitos bancarios;
- Sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas, en caso de duda respecto a su aplicación.

C) Estadística.

- Elaborar y publicar estadísticas respecto a las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito y a sus operaciones, a fin de que el público, los analistas y las autoridades, tengan adecuada y oportuna información con respecto al sector financiero sujeto a su control.

- También representa una forma de supervisión pública de las entidades crediticias.

D) Normativas.

- Estudia y propone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tesis y criterios de aplicación general en materia de política financiera.

- Señala criterios y expide normas generales abstractas y obligatorias y coercibles para su aplicación en las operaciones de las entidades sujetas a supervisión.

- Difunde las normas y procedimientos establecidos.

E) Imposición de sanciones.

Los ordenamientos en materia de regulación bancaria constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a limitar o prohibir aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o falta de liquidez, garantizando de esta manera el interés público.

Sin embargo, cuando los sujetos de aplicación de la ley no respeten esas normas de carácter general impersonal y abstracto, la Comisión Nacional Bancaria interviene para hacer respetar la norma violada, mediante la aplicación de sanciones pecuniarias o administrativas, como son la imposición de multas a las instituciones de crédito, o la remoción, suspensión o inhabilitación a sus funcionarios.

F) De protección a los intereses del público.

- Salvaguardar el secreto bancario y fiduciario, amparados en la Ley de Instituciones de Crédito.

- Actuar como conciliador y, en su caso, como árbitro en estricto derecho y amigable composición, en las reclamaciones que presenten los usuarios de los servicios bancarios y de las organizaciones auxiliares del crédito.

#### G) Ejecución.

Las facultades de ejecución comprenden aquellas atribuciones que le concede la Ley o le delega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar, aprobar o revocar la realización de determinadas operaciones. Como ejemplo de este concepto se encuentra la atribución de otorgar autorización a las uniones de crédito y, en su caso, revocárselas.

#### H) De intervención administrativa.

La intervención administrativa se presente cuando existen:

- Irregularidades de cualquier género en las instituciones de crédito u organizaciones auxiliares del crédito, si las mismas afectan la estabilidad y solvencia de aquellas.
- Establecimientos y negociaciones de personas físicas o morales que estén captando recursos del público en el mercado nacional, sin contar con autorización para ello.
- Clausura administrativa de establecimientos que hagan uso en sus denominaciones de palabras reservadas a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito.

Podemos apreciar que la Comisión Nacional Bancaria tiene un gran número de disposiciones que fortalecen su actividad de supervisión, y este fortalecimiento se acentúa a raíz de la separación de esta Comisión de la de Seguros y Fianzas; el otorgamiento de la facultad que anteriormente correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de imponer sanciones administrativas por infracciones a las

disposiciones previstas en la ley; y la vigorización de las atribuciones de su Junta de Gobierno.

A manera de conclusión sobre este punto señalaremos que la CNB tiene las condiciones que se consideran esenciales para el buen desempeño de sus funciones, y estas condiciones son: un adecuado marco regulador y autoridad suficiente para hacer cumplir sus decisiones de manera eficaz y oportuna.

Se afirma, acertadamente, que la Comisión Nacional Bancaria es una autoridad, ya que tiene un sin número de facultades y funciones que hacen patente esta característica.

### **1.3.3 Estructura orgánica básica.**

#### **- Junta de Gobierno:**

El Órgano superior de la Comisión Nacional Bancaria es su Junta de Gobierno, que está integrada por 11 vocales más el Presidente y los Vicepresidentes de la Comisión; los vocales son en su mayor parte funcionarios de alto nivel de la SHCP y del Banco de México; participan también los presidentes de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

#### **- Presidencia:**

El principal funcionario ejecutivo es el Presidente. En cuanto a éste, la Ley de Instituciones de Crédito dispone que la Secretaría de Hacienda nombrará a dicho funcionario, que será a su vez, Presidente de la Junta de Gobierno.

De este modo, el Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión, teniendo diversas facultades y obligaciones que la Ley le otorga.<sup>11</sup>

- Vicepresidencias

Se integra por una vicepresidencia para la banca múltiple y otra vicepresidencia para la banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares del crédito.

Independientemente de las dos Vicepresidencias, abocadas al ejercicio de funciones sustantivas del organismo, existen cuatro áreas de apoyo a nivel de Direcciones Generales: "Jurídica", "Estudios Económicos y Estadística", "Organización e Informática" y "Administración"; y cuatro Coordinaciones: "de la Presidencia", de "Investigación y Desarrollo", "de Normatividad y Criterios Contables", y "de las Delegaciones Regionales"

Los cambios en el sector financiero que se están efectuando en nuestro país en una forma muy dinámica, entre los que tenemos la reprivatización de la banca, la desregulación, etc., han obligado a la institución de referencia a adecuar sus funciones y sus estructuras para poder cumplir mejor con sus funciones y el objetivo que persigue de promover el desarrollo del sistema bancario y la protección de los intereses del público.

Con la conformación de los grupos financieros se ha hecho necesario que exista una mejor coordinación entre todos los organismos de supervisión del sistema financiero: Comisión

11.- Guía del Consejero, Op. cit., p. 71.

Nacional de Valores, Comisión Nacional Bancaria, y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Sin duda alguna la Comisión Nacional Bancaria ha sido un factor importante en el desarrollo del sistema bancario y debe serlo también en el futuro, pero tendrá que estar actualizándose siempre para que sea efectiva su función.

## **2.- Autoridades sancionadoras en España.**

Las autoridades sancionadoras en materia bancaria de este país son: el Ministerio de Economía y Hacienda, el Banco de España y el Consejo de Ministros; y tienen facultades coercitivas suficientes establecidas en las normas, así como un régimen adecuado de sanciones administrativas, de tal forma que, como en México, de ellos depende en gran medida la buena marcha de la actividad bancaria. Estos son los organismos más importantes de Estado que regulan y vigilan la actividad bancaria.

A continuación mencionaremos, de manera somera, las principales facultades de estas autoridades, las cuales son enumeradas en los ordenamientos más importantes de la materia, y así como en nuestro país, son numerosas las leyes del área financiera que fijan facultades para éstos.

### **2.1 Ministerio de Economía y Hacienda**

La Base Primera sobre Dirección de la Política Monetaria y de Crédito de la Ley de Bases de Ordenación del Crédito<sup>12</sup> y la Banca, 2/1962 de 14 de abril y el artículo nueve del Decreto-Ley de Nacionalización y Reorganización<sup>13</sup> del Banco de España, 18/1962, de 7 de junio, señalan que: "La autoridad en materia monetaria y de crédito corresponde al Gobierno, el cual señalará al Banco de España y a los diferentes organismos de crédito, a través del Ministro de Hacienda, las directrices que hayan de seguirse en cada etapa, orientando en definitiva la política monetaria y de crédito en la forma en que más convenga a los intereses del país".

#### 2.1.2. Facultades.

Según el Decreto 18/1962, de 7 de junio<sup>14</sup>, las facultades del Ministro de Hacienda son:

- a) Dictar las normas generales sobre la actuación del Banco de México como ejecutor en la esfera de su competencia de la política monetaria y crediticia del Gobierno.
- b) Dictar la normas a que ha de ajustarse el Banco en el ejercicio de sus funciones respecto de la disciplina e inspección de la Banca Privada.

---

12.- Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Ed. Servicios Jurídicos del Banco de España, Madrid, España, 1988, p. 98.

13.- Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Op. cit., p. 102.

14.- Decreto-Ley de Nacionalización y Reorganización del Banco de España, Op. Cit., p.104.

c) Fijar los tipos de interés aplicables en las operaciones del Banco.

d) Acordar la actuación del Banco en orden a la adquisición y enajenación, por su cuenta, de valores y efectos en mercado abierto.

En materia de sanciones a las entidades de crédito, corresponderá al Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta del Banco de España, salvo la de revocación de la autorización, la imposición de sanciones por infracciones muy graves.

El ordenamiento más reciente que fija facultades para la autoridad en cuestión es la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, que establece, en su artículo 48 las principales facultades de esta autoridad en materia bancaria, sólo haremos mención de las más trascendentes, entre las que se encuentran las siguientes:

- Establecer y modificar las normas de contabilidad y los modelos q que deberá sujetarse el balance y la cuenta de resultados de las entidades de crédito.

- Con el fin de proteger los legítimos intereses de la clientela activa y pasiva de las entidades de crédito y sin perjuicio de la libertad de contratación que, en sus aspectos sustantivos y con las limitaciones que pudieran emanar de otras disposiciones legales, deba presidir las relaciones entre las entidades de crédito y su clientela.

- Podrá establecer que los cõrrespondientes contratos se formalicen por escrito y dictar las normas precisas para

asegurar que los mismos reflejen de forma explícita y con la necesaria claridad los compromisos contraídos por las partes y los derechos de las mismas ante las eventualidades propias de cada operación.

- Imponer la entrega al cliente de un ejemplar del contrato, debidamente suscrito por la entidad de crédito.
- Establecer que las entidades de crédito comuniquen a las autoridades administrativas encargadas de su control y den a conocer a su clientela cualesquiera condiciones relativas a sus operaciones activas y pasivas, con obligación de aplicar las mismas en tanto no se comunique o dé a conocer su modificación.
- Dictar normas necesarias para que la publicidad, por cualquier medio, de las operaciones activas y pasivas de las entidades de crédito incluya todos los elementos necesarios para apreciar sus verdaderas condiciones, regulando las modalidades del control administrativo de dicha publicidad, y pudiendo establecer, entre ellas, el régimen de previa autorización.

## **2.2 Banco de España.**

Uno de los antecedentes más remotos, el Banco de San Carlos, creado en 1782, "como consecuencia de los intentos de crear un Banco oficial".

Más tarde, en 1829, desaparece el mencionado Banco de San Carlos, siendo sustituido por el banco de San Fernando.

En 1844 se crea el Banco de Isabel II, que se fusiona con el Banco de San Fernando, en 1847, dando lugar al Nuevo Banco español de San Fernando, el cual cambió su nombre por el de Banco de España, en 1856.

En 1874, el Banco de España se convierte en el eje fundamental del sistema financiero español, ya que se le concede el privilegio de la emisión de billetes, "con ello se pretende crear un Banco Nacional que ayude a la Hacienda Pública atendiendo al mismo tiempo sus funciones de Banco emisor"<sup>15</sup>

En 1946, se acentúa la dependencia del banco respecto del Gobierno, ya que en ese año se suprime al capital privado toda facultad decisoria en sus órganos representativos. Entre los principios que establecía la Ley de Ordenación Bancaria<sup>16</sup> de 31 de diciembre de 1946, encontramos los que dictaban: "Al Gobierno corresponde dictar las normas generales de la política del crédito"; "La personalidad jurídica del Banco de España, de meritoria historia, debe mantenerse sin solución de continuidad, procurando afirmar en él, con la mira puesta en el interés general, su condición de instrumento eficaz al servicio de la economía nacional y dotándole de la flexibilidad necesaria para hacerlo adaptable a las circunstancias que la marcha del tiempo pueda traer consigo".

---

15.- Boix Serrano, Rafael, Curso de Derecho Bancario, Madrid, España, Editorial Revista de Derecho Privado, 1986, p. 28

16.- Ley de Ordenación Bancaria, Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Op. cit., p. 42

Se establecía en el artículo primero de esta ley, que: "El Banco de España (...) continuará teniendo a su cargo el régimen y administración del monopolio de la emisión de billetes de curso legal; cumplirá las funciones que, en orden a la economía nacional y en su relación con el Estado, se le encomienda en la presente Ley y en los Estatutos. Gozará de personalidad jurídica independiente y de plena capacidad, acomodándose a sus Estatutos para los actos de la vida civil y mercantil, y estará sujeto a los impuestos, derechos y tasas establecidos o que se establezcan para las Sociedades anónimas en general y para las Empresas bancarias en particular".

En 1962, se nacionaliza el Banco de España.

En 1980, se define, nuevamente, su naturaleza, régimen jurídico y objeto, así como se regulan los órganos rectores del Banco de España.<sup>17</sup>

### 2.2.1. Personalidad Jurídica.

Como mencionamos anteriormente, en 1980 se define su naturaleza jurídica, y se fija en el Artículo Primero de la Ley 30/1980, de 21 de junio (B. O. E. del 27), de Órganos Rectores del Banco de España, que:

"El Banco de España es una Entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y

17.- Boix Serrano, Rafael, Op. Cit., p. 38.

18.- Ley de Organos Rectores del Banco de España, Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Op. cit., p.422

privada que, para el cumplimiento de los fines señalados en el artículo tercero, actuará con autonomía respecto a la Administración del Estado, dentro de los límites establecidos por la Ley.

Acomodaré su actuación, en cuanto Entidad de Derecho Público, a lo previsto en la Ley y, en su defecto, en la Ley de Procedimiento administrativo".

### **2.2.2. Facultades.**

El Banco de España llevará a cabo las siguientes operaciones:

- Actuaré como Banco de Bancos.
- Ejerceré las funciones relativas a la disciplina e inspección de las Entidades de crédito y ahorro en él registradas y cualesquiera otras que le encomienden las Leyes.
- Informaré y asesoraré al gobierno en todas estas materias, pudiendo tomar la iniciativa en la elaboración de los informes, siempre que lo estime conveniente para los intereses generales.
- Podrá, por delegación del Ministro de Hacienda, solicitar al Consejo Superior Bancario los informes que precise en materias de la competencia de ambos, en lo que a banca privada se refiere.

### **2.2.3 Organización y Estructura.**

El Banco de España tiene como órganos rectores a un Gobernador, un Subgobernador y el Consejo General que puede actuar en pleno y en Comisión Ejecutiva.

El consejo General en Pleno se integra por 6 Consejeros designados por el Gobierno, el Director General del Tesoro, el Director General de Presupuestos, 4 (máximo) Directores Generales del Banco, Un Consejero representante del personal, el Secretario del Consejo (el Secretario General del Banco, con voz pero sin voto).

El Consejo Ejecutivo, que se integra por el Gobernador (Presidente), Subgobernador, 3 Consejeros (de entre los 6 designados por el Gobierno), Un Director General del Banco.

Es de comentarse que las diferentes funciones del órgano supervisor, están atribuidas a cinco direcciones generales, una de las cuales asume la responsabilidad de supervisión de las entidades de crédito. Dicha Dirección General cuenta actualmente con una planilla de 260 personas.<sup>19</sup>

### **2.3 Consejo de Ministros.**

Se denomina así a órgano colegiado que se conforma con la reunión del Presidente de la República y lo Ministros de Estado.

#### **2.3.1 Facultades.**

---

19.- España, Supervisión Bancaria, Revista de la Comisión Nacional Bancaria, Número Especial, No. 4, julio-agosto, 1991, p. 32-33, pp.31-35.

La única facultad que fija la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito<sup>20</sup> para éste órgano colegiado es la que encontramos en el Capítulo IV, inciso c) del artículo 18, que a la letra dice: "la imposición de sanciones por infracciones muy graves corresponderá al Ministro de Economía y Hacienda a propuesta del Banco de España, salvo la revocación de la autorización, que se impondrá por el Consejo de Ministros.

En nuestro país no existe algún órgano colegiado al cual se le pueda equiparar con el llamado Consejo de Ministros español.

---

20.- Ley de Ordenación Bancaria, Op. cit., p. 1262.

### CAPITULO III.

#### DE LAS INFRACCIONES QUE COMETAN LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN MEXICO Y LAS ENTIDADES DE CREDITO EN ESPAÑA.

##### 1.- Infracciones de las Instituciones de crédito en México

###### 1.1 Generales.

La Ley de Instituciones de Crédito no contiene un capítulo específico dedicado a las infracciones, por lo que hemos realizado un análisis de su articulado del cual se desprende una larga lista de infracciones, que como podremos ver pueden ser cometidas tanto por sus funcionarios como por los usuarios.

Es así como presentamos a continuación las siguientes:

###### 1.1 Infracciones Generales.

1.- Que las sucursales y oficinas de representación de entidades financieras del exterior operen sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o no se ajusten a las disposiciones que le son aplicables. (art. 7º).

- 2.- Organizarse y operar como institución de banca múltiple sin autorización. (art. 8º).
- 3.- Que la escritura constitutiva de los bancos múltiples o cualquier modificación a la misma no se apruebe por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (art. 8º, último párrafo).
- 4.- Que su capital social no se integre por las acciones A, B Y C, y en su parte adicional por la serie L, en las proporciones, condiciones y términos fijados por la Ley. (art. 11).
- 5.- Adquirir el control de las acciones de un banco múltiple por más del cinco por ciento del capital sin autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (art. 18).
- 6.- Que la institución inscriba en sus registros las adquisiciones de acciones en contravención a la Ley (art. 18).
- 7.- No contar el banco múltiple con el capital mínimo exigido por la Ley y no anunciar su capital pagado cuando anuncie su capital social. (art. 19).
- 8.- Que los consejeros o el Director General no cumplan con los requisitos exigidos por la Ley para ocupar el cargo. (art. 23 y 24).
- 9.- Que el órgano de vigilancia de las instituciones de banca múltiple no esté integrado por lo menos con un comisario de la serie "A", uno de la serie "B", uno por la serie "C", y uno por la serie "L", en su caso. (art. 26)

- 10.- Fusionar o fusionarse sin autorización de la SHCP. (art. 27).
- 11.- Incurrir en alguna de las causales de revocación contempladas en el artículo 28.
- 12.- Realizar operaciones no señaladas en el artículo 46, que no se encuentren autorizadas por la SHCP como análogas y conexas de éstas.
- 13.- No ajustarse en la realización de sus operaciones, a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia. (art. 48).
- 14.- No ajustar sus operaciones activas y causantes de pasivo contingente a las clasificaciones que determine la SHCP para efectos de que los bancos mantengan condiciones adecuadas de seguridad y liquidez. (art. 49).
- 15.- No tener integrado la institución de crédito el capital neto conforme a lo dispuesto en el artículo 50.
- 16.- No ajustarse a las reglas sobre diversificación de riesgos dictados por la SHCP. (art. 51).
- 17.- Llevar a cabo operaciones con valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios sin la intermediación de una casa de bolsa (art. 53).
- 18.- Celebrar operaciones de reporto con valores que no cumplan con los requisitos señalados en el artículo 54.
- 19.- No sujetar a las inversiones con cargo a su capital pagado y reservas de capital a las reglas señaladas en el artículo 55.

20.- No hacer constar las emisiones de bonos bancarios y obligaciones subordinadas ante la Comisión Nacional Bancaria (art. 63 y 64).

21.- No estimar la viabilidad de los proyectos de inversión en el otorgamiento de financiamientos. (art. 65).

22.- No celebrar los contratos de crédito refaccionario y de habilitación o avío con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66.

23.- Que las hipotecas constituidas a favor de las instituciones de crédito sobre la unidad completa de una empresa no comprenda la concesión o autorización respectiva en su caso y los demás elementos materiales afectos a la explotación de la unidad económica (art. 67).

24.- Otorgar créditos a las personas señaladas en el artículo 73, sin cumplir con las formalidades señaladas en el mismo precepto.

25.- No participar en el sistema de información sobre operaciones activas que el Banco de México administra (art. 74).

26.- Realizar inversiones en títulos representativos del capital social de empresas distintas a las señaladas en los artículos 88 y 89 sin ajustarse a los porcentajes, términos y condiciones previstos en el artículo 75.

27.- Que las operaciones de servicios que presten no se ajusten a las disposiciones legales y administrativas aplicables, y no se apeguen a las sanas prácticas que propician la seguridad de esas operaciones y procuren la

adecuada atención a los usuarios de tales servicios (art. 77).

28.- No llevar la contabilidad de los fideicomisos, mandatos, comisiones, administración o custodia de valores, con apego a lo dispuesto en el artículo 79.

29.- Llevar a cabo operaciones con valores por cuenta de terceros sin apegarse a las disposiciones de la Ley en cuestión y la del Mercado de Valores (art. 81).

30.- Que la institución de crédito no rinda cuentas de su gestión como fiduciaria dentro de un plazo de quince días hábiles al ser requerida, o cuando sea declarada por sentencia ejecutoriada, culpable de las pérdidas o menoscabo que sufran los bienes dados en fideicomiso (art. 84).

31.- Nos someter, las instituciones de banca múltiple, sus programas anuales sobre el establecimiento, reubicación y clausura de sucursales, agencias y oficinas en el país a la autorización de la SHCP (art. 87, primer párrafo).

32.- Establecer, cambiar de ubicación o clausurar cualquier clase de oficinas en el extranjero, así como proceder a la cesión del activo o pasivo de sus sucursales sin la autorización de la SHCP (art. 87, segundo párrafo).

33.- No recabar la autorización de la SHCP para la inversión en empresas que les presten servicios, o en intermediarios financieros no bancarios (arts. 88 y 89).

34.- Que los comisionistas que auxilien a las instituciones de crédito en la realización de sus operaciones operen sin la autorización de la SHCP y no se apeguen a las reglas de

carácter general dictadas por la propia Secretaría (art. 92).

35.- Ceder o descontar su cartera con personas distintas al Banco de México o a otras instituciones de crédito, salvo que se cuente con autorización de dicho banco (art. 93).

36.- Llevar a cabo publicidad que implique inexactitud, obscuridad o competencia desleal entre las instituciones de crédito (art. 94).

37.- No ajustarse al calendario bancario expedido por la Comisión Nacional Bancaria (art. 95).

38.- No contar las instituciones de crédito con las medidas básicas de seguridad en sus oficinas (art. 96).

39.- No presentar la información y documentación que en el ámbito de sus respectivas competencias le solicite la SHCP, el Banco de México y la CNB, dentro de los plazos que las mismas establecen (art. 97).

40.- No conservar la contabilidad, los libros y documentos correspondientes, durante los plazos señalados mediante disposiciones de carácter general por la CNB (art. 99).

41.- No ajustarse a las bases que dicte la CNB para la aprobación de sus estados financieros mensuales y del balance general anual (art. 101).

42.- La captación de recursos por cualquier persona física o moral en los términos del artículo 103.

43.- La utilización de las palabras, banco, crédito, ahorro, fiduciario u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, por las que pueda inferirse el ejercicio

de la banca y crédito, en el nombre de personas morales y establecimientos distintos de las instituciones de crédito (art. 105).

44.- La violación a cualquiera de las prohibiciones contenidas en el artículo 106.

45.- La violación al secreto bancario por parte de las instituciones de crédito o de sus funcionarios (art. 117).

46.- El incumplimiento o desacato por parte de las instituciones de crédito a los acuerdos o resoluciones dictadas por la CNB en el procedimiento de Conciliación y arbitraje con los usuarios del servicio de banca y crédito (art. 120, fracciones VI y VII).

47.- No participar las instituciones de banca múltiple en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro a que se refiere el artículo 122, así como no proporcionar a dicho fondo la información que éste le solicite para el cumplimiento de sus fines (art. 122, fracción V).

48.- No cubrir las cuotas de inspección y vigilancia en los términos de las disposiciones legales aplicables (art. 124).

## **2.- Infracciones de las Entidades de crédito en España.**

La Ley que enumera y califica las infracciones que pueden cometer las entidades de crédito y los administradores, directores o quienes ejerzan actos de control sobre las mismas, es la Ley 26/1988, de 29 de julio o Ley de

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, a la cual divide las infracciones en Muy Graves, Graves y Leves. Esta Ley, a la que hacemos referencia, en diciembre de 1987 se remitió a las Cortes de España como Proyecto de Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, y es sobresaliente porque "en el que se armoniza el tratamiento de la inspección, supervisión, control, infracciones, sanciones bajo tutela del Banco de España (...)"<sup>2</sup>

### 2.1 Infracciones Muy Graves.

Conforme al artículo 4 del ordenamiento referido, constituyen infracciones muy graves:

a) La realización de los actos que a continuación se relacionan, sin autorización cuando ésta sea preceptiva, o sin observar las condiciones básicas fijadas en la misma:

Primero: Fusiones, absorciones o escisiones que afecten a las entidades de crédito.

Segundo: Adquisición directa o indirecta, de acciones u otros títulos representativos de capital, o cesión de sus derechos de:

- Entidades de crédito españolas por otras entidades de crédito españolas o extranjeras, o por persona jurídica filial o dominante de las mismas.

---

1.- Ley de Ordenación Bancaria, Op. cit., p. 1262

2.- De la Dehesa, Guillermo, Director General del Banco Pastor de España, en Audiencias públicas sobre Servicios Bancarios y Financieros, Foro Permanente de Información, Opinión y Diálogo sobre las negociaciones del Tratado Trilateral de Libre Comercio entre México, los EUA y Canadá, Cámara de Senadores, México, 8 de Agosto de 1991.

- Entidades de crédito españolas por otras personas físicas o jurídicas, españolas o extranjeras, cuando suponga el control de derecho o de hecho de aquellas, o el cambio en el mismo.

- Entidades de Crédito extranjeras, por entidades de crédito españolas o por entidad filial o dominante de éstas.

Tercero.- Distribución de reservas, expresas u ocultas.

Cuarto.- Apertura por entidades de crédito españolas de oficinas operativas en el extranjero.

b) El mantener durante un periodo de seis meses unos recursos propios inferiores a los exigidos para obtener la autorización correspondiente al tipo de entidad de crédito de que se trate.

c) Incurrir las entidades de crédito, o el grupo consolidado al que pertenezcan, en insuficiente cobertura del coeficiente de recursos propios, cuando los mismos se sitúen por debajo del 80 por 100 del mínimo, en su caso, establecido con carácter obligatorio en función de las inversiones realizadas y los riesgos asumidos, permaneciendo en tal situación por un periodo de, al menos, seis meses.

d) El ejercicio de actividades ajenas a su objeto exclusivo legalmente determinado, salvo que tenga un carácter meramente ocasional o aislado.

e) La realización de operaciones prohibidas por normas de ordenación y disciplina con rango de Ley o con incumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas, salvo que tenga un carácter meramente ocasional o aislado.

f) El carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan conocer la situación patrimonial y financiera de la entidad.

g) El incumplimiento de la obligación de someter sus cuentas anuales a auditoría de cuentas conforme a la legislación vigente en la materia.

h) La negativa o la resistencia a la actuación inspectora, siempre que medie requerimiento expreso y por escrito al respecto.

i) La falta de remisión al órgano administrativo competente de cuantos datos o documentos deban remitírsele o requiera en el ejercicio de sus funciones, o la falta de veracidad en los mismos, cuando con ello se dificulte la apreciación de la solvencia de la entidad. A los efectos de esta letra se entenderá que hay falta de remisión cuando la misma no se produzca dentro del plazo concedido al efecto por el órgano competente al recordar por escrito la obligación o reiterar el requerimiento.

j) El incumplimiento del deber de veracidad informativa debida a sus socios, a los depositantes, prestamistas y al público en general, siempre que por el número de afectados por la importancia de la información, tal incumplimiento pueda estimarse como especialmente relevante.

k) La realización de actos fraudulentos o la utilización de personas físicas o jurídicas interpuestas con la finalidad de conseguir un resultado cuya obtención directa implicaría la comisión de al menos una infracción grave.

1) Las infracciones graves cuando durante los cinco años anteriores a su comisión hubiera sido impuesta a la entidad de crédito sanción firme por el mismo tipo de infracción.

## **2.2 Infracciones Graves.**

La mencionada Ley, nos dice en su artículo 5, que son infracciones graves:

- a) La realización de actos u operaciones sin autorización cuando ésta sea preceptiva o sin observar las condiciones básicas de la misma, salvo en los casos en que ello suponga la comisión de una infracción muy grave de acuerdo con la letra a) del artículo anterior.
- b) La ausencia de comunicación, cuando esta sea preceptiva , en los supuestos enumerados en la letra a) del artículo 4 de esta Ley y en los casos en que la misma se refiera a la composición de los órganos de administración de la entidad o la composición de su accionariado.
- c) El ejercicio meramente ocasional o aislado de actividades ajenas a su objeto exclusivo legalmente determinado.
- d) La realización meramente ocasional o aislada de actos u operaciones prohibidas por normas de ordenación y disciplina con rango de Ley, o con incumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas.
- e) La realización de actos u operaciones con incumplimiento de las normas dictadas al amparo del número 2 del artículo 48 de esta Ley (que se refiere al cumplimiento del contrato

de operaciones que se celebre entre las partes, así como la entrega al cliente de un ejemplar del contrato).

f) La realización de actos u operaciones prohibidas por normas reglamentarias de ordenación y disciplina o con incumplimiento de los requisitos establecidos en las mismas, salvo que tenga un carácter meramente ocasional o aislado.

g) El incumplimiento de las normas vigentes en materia de coeficientes de caja y otras inversiones obligatorias.

h) Incurrir las entidades de crédito o el grupo consolidado al que pertenezcan en insuficiente cobertura del coeficiente de recursos propios, permaneciendo en tal situación por un periodo de al menos seis meses, siempre que ello no constituya infracción muy grave conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

i) El incumplimiento de las normas vigentes en materia de límites de riesgos o de cualquiera otras que impongan limitaciones cuantitativas, absolutas o relativas, al volumen de determinadas operaciones activas o pasivas.

j) El incumplimiento de las condiciones y requisitos exigidos por la normativa en las operaciones crediticias que gocen de subvención de interés u otras ayudas públicas.

k) La dotación insuficiente de las reservas obligatorias y de las provisiones para insolvencias.

l) La falta de remisión al órgano administrativo competente de los datos o documentos que deban remitírsele o que el mismo requiera en el ejercicio de sus funciones, así como la falta de veracidad en los mismos, salvo que ello suponga la

comisión de una infracción muy grave. A los efectos de esta letra se entenderá que hay falta de remisión cuando la misma no se produzca dentro del plazo concedido al efecto por el órgano competente al recordar por escrito la obligación o reiterar el requerimiento.

m) La falta de comunicación por parte de los administradores a la Junta General o asamblea de aquellos hechos o circunstancias cuya comunicación a la misma haya sido ordenada por el órgano competente al recordar por escrito la obligación o reiterar el requerimiento.

m) La falta de comunicación por parte de los administradores a la Junta General o Asamblea de aquellos hechos o circunstancias cuya comunicación a la misma haya sido ordenada por el órgano administrativo facultado para ello.

n) El incumplimiento del deber de veracidad informativa debida a sus socios, a los depositantes, prestamistas o al público en general, cuando no concurren las circunstancias a que se refiere la letra j) del artículo anterior.

o) La realización de actos fraudulentos o la utilización de personas físicas o jurídicas interpuestas con la finalidad de conseguir un resultado contrario a las normas de ordenación y disciplina, siempre que tal conducta no esté comprendida por la letra k) del artículo 4.

p) El incumplimiento de las normas vigentes sobre contabilización de operaciones y sobre formulación de balances, cuentas de pérdidas y ganancias y estados

financieros de obligatoria comunicación al órgano administrativo competente.

q) Las infracciones leves, cuando durante los dos años anteriores a su comisión, hubiera sido impuesta a la entidad de crédito sanción firme por el mismo tipo de infracción.

### 2.3 Infracciones Leves.

En el artículo 6 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito,<sup>3</sup> se hace referencia muy concreta a las infracciones que serán consideradas como leves, y dice el citado:

"Constituyen infracciones leves aquellas infracciones de preceptos de obligada observancia para las entidades de crédito contenidas en normas de ordenación o disciplina que no constituyan infracción grave o muy grave conforme a lo dispuesto en los dos artículos anteriores".

Prescripción de las infracciones.

Las infracciones muy graves y las graves prescribirán a los cinco años, y las leves a los dos años (art. 7.1). En ambos casos el plazo de prescripción se contará desde la fecha en que la infracción hubiera sido cometida. En las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto con el que la infracción se consume (art. 7.2). La prescripción se interrumpirá por la iniciación, con conocimiento del interesado, del procedimiento sancionador,

volviendo a correr el plazo si el expediente permaneciera paralizado durante seis meses por causa no imputable a aquellos contra quienes se dirija.

### 3. Coincidencias y Diferencias.

La Ley de Instituciones de Crédito no establece una jerarquización de infracciones atendiendo a su gravedad; sin embargo, también son motivo de sanción la mayor parte de los ilícitos enumerados por la Ley española; como lo son por ejemplo los actos realizados sin autorización, como las fusiones; la adquisición directa de acciones u otros títulos representativos; carecer de la contabilidad exigida legalmente o llevarla con irregularidades esenciales que impidan conocer la situación patrimonial y financiera de la entidad (que en nuestra Ley se denomina alteración de registros contables); la negativa o resistencia a la actuación inspectora, etc.

Por otra parte, cabe señalar que, en el ordenamiento jurídico mexicano no se fija plazo de prescripción de las infracciones como lo hace la ley correspondiente en España. En la Legislación española se contempla el supuesto de "incumplimiento de veracidad informativa debida a sus socios, depositantes, prestamistas y al público en general, y en nuestra legislación no existe disposición correlativa en cuanto al deber de veracidad en la información que proporcionen las instituciones de crédito a los usuarios del servicio, aunque ésto se sobreentienda.

**CAPITULO IV**  
**SANCIONES APLICABLES A LAS INSTITUCIONES DE CREDITO EN**  
**MEXICO Y A LAS ENTIDADES DE CREDITO EN ESPAÑA.**

**1.- Sanciones Administrativas a las Instituciones de crédito en México.**

Para los efectos de este análisis comparativo, únicamente se considerará el régimen sancionador previsto en la Ley de Instituciones de Crédito, ya que existen otras leyes que contemplan sanciones para las instituciones de crédito, pero éstas están dispersas y lo más conveniente es avocarnos a el ordenamiento fundamental, o sea, la mencionada Ley.

La Ley de Instituciones de Crédito se aplica, fundamentalmente, a los bancos múltiple y de desarrollo o a entidades que desarrollan actividades relacionadas estrechamente con la banca, como son: empresas de servicios o intermediarios financieros no bancarios controlados por las instituciones de crédito; las oficinas de representación de entidades financieras del exterior; y a los comisionistas que auxilian a las instituciones de crédito en la realización de sus operaciones."

Las sanciones administrativas están consideradas dentro del capítulo II del título quinto de la LIC, el cual establece, principalmente, tres supuestos:

1º La utilización de denominaciones reservadas a las instituciones de crédito por personas que no tengan tal carácter;

2º La violación e incumplimiento de las normas de la citada Ley, de la Ley Orgánica del Banco de México y de las disposiciones que emanen de ellas, y

3º La infracción a cualquier disposición de la Ley de Instituciones de Crédito que no tenga sanción expresamente señalada.

Este capítulo también contempla el procedimiento para la aplicación de las sanciones; siendo notorio, que sólo se consideran las sanciones de tipo pecuniario. (multa), salvo la clausura administrativa prevista en el artículo 107. Estas se aplican por la Comisión Nacional Bancaria; también existen otro tipo de sanciones señaladas en la Ley, como las causales de revocación a que se refiere el artículo 28, que son: la remoción, suspensión e inhabilitación de los funcionarios de los bancos (art. 25) y las sanciones que pueda aplicar el Banco de México conforme a su Ley Orgánica. A parte tenemos la suspensión de operaciones e intervención administrativa que corresponde llevar a cabo a la CNB, en los casos previstos en los artículos 104, 137 y 138 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Sobre la intervención administrativa menciona Roldán Xopa,<sup>1</sup> que, "anteriormente la LRSPBC establecía la figura de la intervención administrativa en la Sociedades Nacionales de Crédito, como procedimiento que la autoridad gubernamental podía utilizar para corregir la actividad estimada como indebida. Y continúa diciendo, "la razón política de su existencia, probablemente la encontremos en la necesidad de preservar en manos de la autoridad, ciertos mecanismos de control para reconducir a la normalidad en caso extremo, una actividad importante para la economía del país. La intervención administrativa tiene entonces dos formas: aquella en la que se dá al interventor una función de contralor de las actividades de la institución, y la intervención con carácter de gerencia en la que sustituye con plenitud de poderes la administración, representación y dominio de la sociedad".<sup>2</sup>

Las sanciones a las que nos referimos podemos desglosarlas de la siguiente manera:

### 1.1 Multas.

Multa es la pena pecuniaria consistente en el pago al Estado de una cantidad de dinero. El importe de la multa cede a favor del Estado.<sup>3</sup>

---

1.- Roldán Xopa, José, "Inconstitucionalidades en la Ley de Intituciones de Crédito", Revista de Derecho Privado, UWAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 2, Num. 4, enero-abril, 1991, p.102.

2.- Roldán Xopa, José, Op. Cit., p. 103.

3.- Bunster, Alvaro, en Diccionario Jurídico, Op. Cit., p. 2162.

Estas se aplican de la siguiente manera:

a) Por cantidad que no será menor de cien veces ni mayor de cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por el uso de palabras reservadas a las instituciones de crédito en el nombre de personas morales y establecimientos distintos a los autorizados.

b) Multa de:

- Hasta el uno por ciento del capital pagado y reservas de capital de la institución sociedad de que se trate o,

- Hasta cincuenta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el caso de incumplimiento o violación de la LIC, la LOBM y de las disposiciones que emanen de ellas, por parte de las instituciones de crédito o las sociedades a que se refieren los artículos 7º, 88, 89 tercer párrafo, 92 y 103 fracción III de la LIC.

c) Sanción de cien a cincuenta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal por infracción a cualquiera de las disposición de Ley de Instituciones de Crédito que no tenga sanción especialmente señalada.

### **1.2 Clausura administrativa.**

Según el artículo 107 de la LIC, ésta se realizará a establecimientos cuando utilicen denominaciones reservadas a las instituciones de crédito.

### **1.3 Revocación.**

Para mayor claridad revisaremos lo que se conoce como revocación, que viene ( "del Latín revocatio-onis, acción y efecto de revocare dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución; acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por voluntad del otorgante).

La revocación es uno de las formas de terminación de los contratos o de extinción de los actos jurídicos, por voluntad del autor o de las partes.<sup>4</sup>

La legislación bancaria contempla los siguientes casos: Revocación de la autorización a las instituciones de crédito cuando se den los supuestos enumerados en el artículo 28 de la LIC;

Revocación a las sucursales y entidades financieras del exterior conforme al artículo 7º del mismo ordenamiento, y a los comisionistas que auxilian a las instituciones de crédito en la realización de sus operaciones, de acuerdo al artículo 92 de la misma Ley.

#### 1.4 Suspensión o Remoción

La suspensión consiste en la aplicación de penas o impedimento legal en el ejercicio del que se desempeñaba a la época de la perpetración del delito.<sup>5</sup>

La Ley Bancaria contempla:

Remoción o suspensión de los miembros del consejo de administración, directores generales, comisarios, directores

4.- Pérez Duarte, Alicia Elena, en *Dicionario Jurídico Mexicano*, Op. Cit., p. 2856.

5.- Alvaro Bunster, Op. Cit., p. 1719.

y gerentes, delegados fiduciarios que puedan obligar con su firma a la institución ; cuando la CNB considere que tales personas:

- no cuenten con la suficiente calidad técnica o moral para el desempeño de sus funciones, o
- no reúnan los requisitos al efecto establecidos; o
- incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la LIC o a las disposiciones de carácter general que de ella se deriven (art. 25 de la LIC).

### **1.5 Inhabilitación.**

La inhabilitación consiste en el impedimento absoluto para volver a ejercer alguno.<sup>6</sup>

Nuestra Ley contempla la inhabilitación de los funcionarios citados en el inciso anterior cuando incurran de manera grave o reiterada en infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito, o a las disposiciones de carácter general que de ella se deriven.

Para algunos autores,<sup>7</sup> esta medida implica una privación de derechos, y que viola el principio constitucional que establece que "nadie podrá ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

---

6.- *Idem.*

7.- Roldán Xopa, *Op. cit.* p. 102.

Para Barrera Graf, "esto constituye una aberración, por tratarse de una pena trascendental prohibida por el artículo 22 Constitucional, y una sanción que por estar comprendida en el artículo 24, fracción 13 del Código Penal del D. F., es propia y exclusiva de la autoridad judicial".<sup>8</sup>

## **2.- Sanciones Administrativas a las Entidades de Crédito en España.**

La Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, establece sanciones de acuerdo a un orden jerarquizado con tres niveles de infracciones, los que revisamos en el capítulo anterior, y que son: infracciones muy graves, graves, y leves, pudiendo consistir la pena en revocación de la autorización, multa o amonestaciones públicas o privadas a las entidades de crédito infractoras.

### **2.1 Revocación de autorización.**

Esta sólo se aplica cuando se cometen infracciones muy graves, y se encarga de aplicarla el Consejo de Ministros (art. 9).

### **2.2 Multa.**

Este tipo de sanción se aplica:

---

8.- Barrera Graf, Jorge, "Observaciones y Comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito", Primera Parte, Revista de Derecho Privado, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, Año 1, Num. 2, mayo-agosto 1990, p. 222.

- a) Por importe de hasta el uno por ciento de sus recursos propios o hasta cinco millones de pesetas si aquel porcentaje fuera inferior a esta cifra, en infracciones muy graves (art. 9, inciso a).
- b) Por importe de hasta medio por ciento de sus recursos propios, o hasta dos mil quinientas pesetas si el porcentaje fuera inferior a esta cifra (art. 10, inciso c)
- c) Por importe de hasta un millón de pesetas por infracciones leves (art. 11, inciso b)

### **2.3 Amonestaciones públicas o privadas.**

El vocablo amonestación se utiliza en el ordenamiento procesal mexicano con varios significados, ya que desde un primer punto de vista, se aplica como corrección disciplinaria, ya sea como simple advertencia (...), o bien como una represión para que no se reitere un comportamiento que se considera indebido dentro del procedimiento; pero también, en una segunda perspectiva, se emplea como una exhortación para que no se repita una conducta delictuosa. Se emplea con más frecuencia como corrección disciplinaria.<sup>9</sup> Esta sanción tiene las siguientes modalidades:

- a) Se aplica amonestación pública por infracciones graves (art. 10, inciso a).
- b) Se aplica amonestación privada por infracciones leves (art. 11, inciso a).

---

<sup>9</sup>.- Fix Zamudio, Héctor, en Diccionario Jurídico Mexicano, Op. Cit., p. 152-153.

Constitución de depósitos compensatorios no remunerados hasta el triplo de los déficits de cobertura del coeficiente de caja o de las inversiones obligatorias y por un plazo máximo igual a la duración de éstos en infracciones graves (art. 10, inciso b).

Sanciones a los administradores o directores o directores que sean responsables de las infracciones de las entidades de crédito.

a) Multa a cada uno de ellos por importe no superior a 10 millones de pesetas en infracciones muy graves, y de cinco millones de pesetas en infracciones graves.

b) Suspensión en el ejercicio del cargo por plazo no superior a tres años en infracciones muy graves (art. 12, inciso d).

c) Separación del cargo, con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en la misma entidad de crédito por un plazo máximo de cinco años (art. 12, inciso d), y separación del cargo con inhabilitación para ejercer cargos de administración o dirección en cualquier entidad de crédito por un plazo máximo de diez años (art. 12, inciso d). Estas dos sanciones de separación son para infracciones muy graves y no podrán imponerse simultáneamente.

d) Amonestación privada (art. 13, inciso a) y amonestación pública (art. 13, inciso b), en infracciones graves, dichas amonestaciones no pueden aplicarse simultáneamente.

Sanciones por el ejercicio de actividades y uso de denominaciones reservadas a las entidades de crédito.

Las personas o entidades que infrinjan lo antes señalado, serán sancionados con multa por el importe de hasta cinco millones de pesetas. Si requeridas para que cesen inmediatamente en la utilización de las denominaciones o en la realización de actividades, continuara utilizándolas o realizándolas serán sancionados con multa por el importe de hasta diez millones de pesetas, que podrá ser reiterada con ocasión de posteriores requerimientos.

### **3.- Coincidencias y Diferencias.**

La Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito es un ordenamiento que fija sanciones tanto para entidades consideradas como de crédito, pero que no realizan actividades bancarias propiamente dichas como son las arrendadoras financieras y las de financiación que en España practican el factoraje financiero, como para los demás intermediarios financieros.

Es de comentarse que la Ley española establece un régimen sancionador unitario aplicable a la mayor parte de las instituciones que integran el Sistema Financiero de dicho país, a diferencia de México donde existen leyes especiales para los distintos tipos de intermediarios financieros, aplicándose para cada uno de éstos las sanciones previstas en el ordenamiento específico que los regula.

No obstante que la Ley de Instituciones de Crédito dedica un capítulo a las sanciones, en el mismo sólo se encuentran previstas sanciones pecuniarias (o sea, multas aplicables

por la Comisión Nacional Bancaria, con la salvedad de la clausura administrativa, prevista en el artículo 107).

La revocación de las autorizaciones, inhabilitación a los funcionarios, suspensión de operaciones irregulares o intervenciones administrativas que correspondan, así como los castigos que aplica el Banco de México, se encuentran dispersos en otros artículos de la propia LIC o de la Ley Orgánica del Banco de México, cuestión esta que consideramos sería más adecuado y conveniente, englobarlas y ordenarlas en un sólo capítulo (el de sanciones), y podemos tomar como ejemplo para ello a la Ley española.

Así también, consideramos que las sanciones por infracciones violatorias de la Ley de Instituciones de Crédito, la ley Orgánica del Banco de México y disposiciones que de ellas emanan, debe aplicarse tanto al banco como a los funcionarios responsables de los ilícitos, instruidas en último proceso, e incluso las medidas disciplinarias deben tener mayor rigor para las personas físicas responsables de la administración y manejo de los bancos que para las propias instituciones de crédito.

Pensamos que sería sano prever amonestaciones tanto públicas como privadas a los bancos y a sus funcionarios, en cierto tipo de faltas.

## CAPITULO V.

### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA LA IMPOSICION DE SANCIONES EN MEXICO Y ESPAÑA.

#### 1. El Procedimiento administrativo.

El procedimiento administrativo "es el medio legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, quedan incluidos en este concepto, los de producción, ejecución, autocontrol, e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en la definitividad de la conducta administrativa"<sup>1</sup>.

Don Gabino Fraga consideraba que constituyen el procedimiento administrativo "el conjunto de formalidades que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su discusión al mismo

---

1.- Diccionario Jurídico Mexicano, Vol. P-Z, Segunda Edición, Coedición UNAM y Porrúa, S. A., México, 1989, p. 2558.

tiempo que la resolución se dicta (..), de acuerdo con normas legales"2.

Mediante el procedimiento administrativo se cumple con la garantía de audiencia establecida en el artículo 16 de la Constitución, puesto que la autoridad sancionadora antes de pronunciarse o dictar resolución conoce la realidad concreta, que examina, y oye a los presuntos infractores con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que estos presentan y analizando las razones de hecho y derecho que se deduzcan para evitar, en su caso, imponer castigos que puedan injustos o ilegales.

Tanto en México como en España, la imposición de sanciones a los sujetos infractores de las leyes en materia financiera, requieren seguir un procedimiento que preserve las garantías de audiencia y legalidad, propias de un régimen de derecho. El procedimiento administrativo "adquiere una importancia grande cuando el acto que se va a realizar tiene un carácter imperativo y afecta situaciones jurídicas de los particulares. En tales casos, el derecho positivo ha adoptado estas tres posiciones: o bien no ha regulado ningún procedimiento, o bien se ha inspirado en los principios del procedimiento judicial. Esta última posición ha obedecido a la necesidad que ella tiene que satisfacer, reconociendo así el procedimiento para ser útil y eficaz debe ser impuesto

---

2.- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Vigésima novena edición, México, Ed. Porrúa, 1990, pp. 254-255, 306 p.

por los objetivos especiales de la actividad administrativa."<sup>3</sup>

Las normas de procedimiento (...) tienen una finalidad: la protección del interés general, al mismo tiempo que deben respetar los intereses particulares reconocidos en el orden jurídico.<sup>4</sup>

## **2.- El procedimiento administrativo para la imposición de sanciones en México.**

En nuestro país, de la Ley de Instituciones de Crédito se desprenden los diversos procedimientos para la imposición de sanciones, y estos son distintos para los diferentes casos que se presenten, entre los que tenemos:

- Para la remoción, suspensión y, en su caso, inhabilitar a los funcionarios de instituciones de banca múltiple (art. 25).
- Para la revocación de la autorización a las oficinas de representación de entidades del exterior y sucursales de bancos extranjeros (art. 7).

La revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos o de interés público.<sup>5</sup>

3.- Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 255 y 257.

4.- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Sexta edición, México, Ed. Porrúa, p. 283, 715 p.

5.- Serra Rojas, Andrés, Op. Cit., p. 359.

- Para la revocación de la autorización a las instituciones de banca múltiple (art. 10 y 28).
- De la inspección e intervención de personas físicas o morales, que realicen operaciones propias de los bancos (art. 104).
- Para la imposición de multas por incumplimiento o violación a las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley Orgánica del Banco de México, así como de las disposiciones que emanen de ellas (art. 110).
- Para aplicar a los servidores públicos de las instituciones de crédito controladas por el Gobierno General, las disposiciones así como las sanciones que corresponden a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (art. 123).
- De intervención administrativa a las instituciones de crédito cuando se encuentren operaciones irregulares, conforme a los artículos 137 y 138.

Todos los procedimientos antes descritos tienen como finalidad aplicar algún tipo de sanción, como lo es por ejemplo, la inhabilitación de un funcionario, la revocación de la autorización a una institución de banca múltiple o la intervención administrativa a una institución de crédito por no realizar sus operaciones de acuerdo a las disposiciones aplicables.

Sin embargo el único procedimiento que se encuentra contemplado dentro del capítulo de la Ley, relativo a las sanciones administrativas, es el previsto en el art. 110,

que se sigue ante la CNB para la imposición de multas a las instituciones de crédito y demás personas consideradas en el artículo 108 por incumplimiento o violación a la LIC y a la LOBM, y a las disposiciones que de ella emanen.

Para los otros ejemplos que mencionamos anteriormente, más que un procedimiento, se fijan los cuestiones generales que habrán de observarse.

Por la razón antes expuesta, y para efectos de este estudio comparativo, únicamente hemos de considerar a este último procedimiento, es decir, el que refiere el artículo 110 que establece lineamientos generales a los que debe ajustarse el procedimiento seguido ante la CNB, pero la estructuración de las etapas procedimentales par hacer cumplir dichos lineamientos se establecen internamente por el propio organismo.

A continuación detallaremos los lineamientos generales previstos en el citado artículo, correlacionándolos con la estructuración procedimental interna establecida por la misma comisión

### **2.1 Lineamientos generales.**

#### **a) Oír previamente al interesado:**

Para efectos de cumplir con esta prevención del artículo 110 que dá sustento a la garantía constitucional de audiencia, la Dirección General de Inspección y Vigilancia a cargo, gira oficio a la presunta infractora comunicándole las irregularidades observadas, debidamente fundadas y

motivadas, otorgándole un término no superior a diez días hábiles para que subsane dichas irregularidades; y otro término de diez días hábiles improrrogables para que conteste, en cumplimiento de su derecho de previa audiencia que le concede la Ley. De dicho oficio se deberá acompañar copia al área de sanciones de la propia Comisión y, en caso de tratarse de la presunta infractora de una institución de crédito al Banco de México, o bien, dirigirle oficio a dicho Banco informándole lo anterior.

b) Tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir disposiciones de la Ley. El artículo 110 dispone que para la imposición de las sanciones deberá tomarse en cuenta lo anterior, para lo cual, una vez contestado el oficio de observaciones, la Dirección General de Inspección y Vigilancia a cargo deberá turnar copia al área de sanciones acompañando su opinión acerca de la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y la conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de la Ley. En el caso de que una vez transcurrido el plazo para la contestación, ésta no se hubiera hecho, deberá dicha Dirección General, asimismo, proporcionar la referida opinión al área de sanciones.

Con base en la contestación de la presunta infractora y la opinión mencionada, el área de sanciones analiza y dictamina

si procede o no la sanción. De estimarse procedente, se prepara dictamen para consideración de la Junta de Gobierno. Al día siguiente de celebrada la Junta de Gobierno, el Presidente del organismo, por conducto del Director General Jurídico, comunicará a la infractora la multa impuesta.

c) Derecho de los afectados a ocurrir por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria en defensa de sus intereses. El artículo 110 concede a los afectados el derecho de ocurrir por escrito ante la CNB (área de sanciones) en defensa de sus intereses, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se le notifique la sanción correspondiente, acompañando las pruebas pertinentes e idóneas a efecto de que la propia Comisión resuelva lo conducente.

d) Derecho de los afectados a recurrir ante la SHCP las resoluciones en materia de sanciones de la CNB. El artículo 110, en su penúltimo párrafo, dispone que las resoluciones dictadas por la CNB, podrán ser recurridas ante la SHCP dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que se le hubiere notificado. La propia Secretaría podrá revocar, modificar o confirmar la resolución, previa audiencia del interesado.

e) Ejecución de las sanciones.

El artículo 110, en el último párrafo, previene que las multas impuestas por la CNB a las instituciones de crédito, se harán efectivas cargando su importe en la cuenta que el

Banco de México maneja a aquellas. Tratándose de sanciones impuestas a particulares se harán efectivas por la SHCP.

### **3.- El procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, en España.**

Es importante destacar que en España se establece un sólo procedimiento para la imposición de sanciones a todas las entidades de crédito, cuya tramitación está a cargo del Banco de España, por independencia de la autoridad competente para imponer la pena (art. 18 de la LDIEC). Además, las sanciones a las entidades de crédito y a quienes ejerzan cargos administrativos o de dirección en ellas que deriven en una misma infracción, se impondrán en única resolución, resultado de un solo procedimiento (art. 21 de la LDIEC).

Estas características marcan destacadas diferencias con México, donde, de tan sólo en la Ley de Instituciones de Crédito se desprenden varios procedimientos administrativos para la imposición de sanciones; la tramitación de dichos procedimientos está a cargo de la autoridad que impone la sanción, y no se encuentra prevista la aplicación de la misma a los funcionarios responsables de la infracción imputable a la institución de crédito.

#### **3.1 La Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito de 1988.**

La Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito dedica al capítulo V de su título primero a las normas de procedimiento, pero, XIX, le otorga el carácter de supletoriedad a la referida Ley de Procedimiento Administrativo, al disponer que para la imposición de sanciones se seguirá el procedimiento (sancionador) previsto en el artículo 133 y siguientes del mencionado ordenamiento, con las especialidades que se recogen en los artículos relativos de la propia Ley de Disciplina e Intervención.

### **3.2 La Ley de Procedimiento Administrativo de 17 del 17 de julio de 1958.**

Leyes de procedimientos administrativos se han expedido en diversos países siendo una de ellas la Ley española en cuestión. "En esta última (..) se ha atendido a un criterio de unidad, procurando en lo posible reunir las normas de procedimiento en un texto único aplicable a todos los departamentos ministeriales, agregándose que la Ley toma en cuenta que la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la vida social exige un procedimiento rápido, ágil y flexible que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado".<sup>6</sup>

En este país la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1858, atiende a un criterio de unidad, procurando, en lo posible, reunir las normas de procedimiento en un

6.- *Idem.*

texto único aplicable a todos los departamentos ministeriales con las salvedades que en su articulado y en las disposiciones finales se establecen respecto a los ministerios militares. Respeta, sin embargo, la especialidad de determinadas materias administrativas cuyas peculiares características postulan un procedimiento distinto del ordinario y a las que la Ley de Procedimiento Administrativo se aplica con carácter supletorio.

### **3.3 Etapas del Procedimiento administrativo.**

En España, la Ley de Procedimiento Administrativo, conjuntamente con la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, a diferencia de México, establecen y regulan cada una de las etapas procedimentales a seguir para la imposición de sanciones, mismas que a continuación detallamos:

a) Acuerdo para la instrucción de información reservada. Al recibir comunicación o denuncia (o detectarse por el propio Banco de España) una supuesta infracción administrativa podrá acordarse la instrucción de información reservada para allegarse de elementos relacionados con la supuesta infracción a fin de determinar si procede la apertura del procedimiento o, en su caso, se archivan las actuaciones (art. 134.2 de la LPA).

Esta etapa es semejante a la que se sigue en nuestro país, toda vez que, al detectarse una supuesta irregularidad, se puede acordar una visita de inspección para recabar los

informes y documentación necesarios a fin de determinar o desechar el cometido de la presunta infracción.

b) Acuerdo de incoación (inicio) del procedimiento.

De encontrarse elementos que determinen el cometido de una presunta infracción, el Banco de España acuerda la apertura del procedimiento (denominada: "incoación"), nombrándose en la misma providencia a un instructor y, en su caso, un secretario que se notificará a la presunta infractora (art. 135 de la LPA).

El artículo 22 de la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, dispone que en el propio acuerdo de incoación del procedimiento o a lo largo del mismo, podrán nombrarse instructores o secretarios adjuntos si la complejidad del expediente así lo aconseja.

En México no se prevé un acuerdo de inicio del procedimiento, ni se nombra instructor del mismo, pues el área de sanciones de la CNB es la encargada del análisis y dictamen correspondientes.

c) Suspensión temporal de los administradores y directores responsables.

Así mismo, en dicho acuerdo o durante la tramitación del expediente, podrá disponerse la suspensión provisional de las personas que ostenten cargos de administración o dirección en la entidad de crédito en que aparezcan como presuntos responsables de infracciones muy graves, siempre que ello resulte aconsejable para la protección del sistema financiero o de los intereses económicos afectados. Dicha

suspensión será objeto de inscripción en el Registro Mercantil o en los demás registros en que proceda. (art. 24 de la LDIEC).

LA suspensión provisional, salvo en el caso de paralización del expediente imputable al interesado, tendrá una duración máxima de seis meses, y podrá ser levantada en cualquier momento, de oficio o a petición de aquel. (art. 24.2 de la LDIEC).

En nuestra legislación, no se encuentra previsto que la autoridad pueda suspender temporalmente a los presuntos responsables en el procedimiento para la imposición de multas por irregularidades o violaciones las Leyes de Instituciones de Crédito y Orgánica del Banco de México.

d) Práctica de cuantas pruebas y actuaciones que conduzcan al esclarecimiento de los hechos.

El instructor ordenará la práctica de cuantas pruebas y actuaciones que requieran para efectos de esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que correspondan. (art. 136.1 de la LPA).

En el caso de las infracciones leves podrá abreviarse esta etapa, toda vez que conforme al art. 20 de la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito, la sanción podrá interponerse en expediente sumario, en el que únicamente será preceptiva la audiencia de la entidad interesada.

En México, la propia Dirección General de Inspección y Vigilancia es la que se encarga de aportar pruebas para

determinar la presunta infracción. Por otra parte, no se establece distinción para abreviar el procedimiento con relación a la gravedad de la infracción.

e) Formulación de pliego de cargos.

A la vista de las actuaciones practicadas se formulará un pliego de cargos, en el que se expondrán los hechos imputados (art. 136.2 de la LPA), el cual se notificará a los interesados concediéndoles un plazo de ocho días para que puedan contestarlos. (art. 136.3 de la LPA).

Este pliego de cargos viene a ser el equivalente a nuestro oficio de observaciones, con la diferencia que, en España, lo formula el instructor del procedimiento, mientras que en México es la Dirección General de Inspección y Vigilancia a cargo.

f) Contestación del pliego de cargos.

Contestando el pliego de cargos o transcurrido el plazo para hacerlo, el instructor formulará propuesta de resolución, que se notificará a los interesados para que en el plazo de ocho días puedan alegar cuanto consideren conveniente a su defensa.

El artículo 23 de la LDIEC prevé que el instructor podrá ordenar de oficio o a petición de los interesados formulada en la contestación al mencionado pliego, la práctica de las pruebas adicionales que estime necesarias.

En México, en lugar de notificarse la propuesta de resolución a la presunta infractora, se le notifica directamente la sanción impuesta, misma que podrá ser

recurrida ante la propia Comisión. El equivalente a éste último recurso en España no se contempla.

g) Remisión de la propuesta de resolución al Banco de España.

La propuesta de resolución, con todo lo actuado, se remitirá al órgano que ordenó la incoación (apertura) del expediente (en este caso el Banco de España) para que lo resuelva o lo eleve al que compete la decisión (Ministerio de Economía y Hacienda, en infracciones muy graves) cuando corresponde a órgano distinto. (art. 137.2 de la LPA).

En México no se requiere esta etapa, pues tanto la tramitación del expediente como la resolución del mismo se lleva a cabo en la propia Comisión Nacional Bancaria, con el acuerdo de la Junta de Gobierno.

h) Criterios para formular la resolución de las sanciones. Conforme al artículo 14 de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito, la resolución se determinará con base en los siguientes criterios:

- La naturaleza y entidad de la infracción.
- La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
- Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
- La importancia de la entidad de crédito correspondiente, medida en función del importe total de su balance.
- Las consecuencias desfavorables de los hechos para el sistema financiero o la economía nacional.

- La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
- En el caso de insuficiencia de recursos propios, las dificultades objetivas que puedan haber concurrido para alcanzar o mantener el nivel legalmente exigido.
- La conducta anterior de la entidad en relación con las normas de ordenación y disciplina que le afecten, atienden a las sanciones firmes que le hubieran sido impuestas, durante los últimos cinco años.
- Para determinar la sanción aplicable a quienes ejerciendo cargos de administración o dirección de la entidad infractora sean responsables, se tomarán en consideración, además, las siguientes circunstancias:
  - a) El grado de responsabilidad en los hechos, que concurra el interesado.
  - b) La conducta anterior del interesado, en la misma o en otra entidad de crédito, en relación con las normas de ordenación y disciplina, tomando en consideración al efecto las sanciones firmes que le hubieran sido impuestas durante los últimos cinco años.
  - c) El carácter de la representación que el interesado ostente.

En nuestro país el artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito únicamente ordena que se tome en cuenta para la imposición de las sanciones:

- a) La importancia de la infracción.
- b) Las condiciones del infractor.

- c) La conveniencia de evitar prácticas tendientes a contravenir las disposiciones de esta Ley.

i) Ejecución de las sanciones:

Las sanciones impuestas conforme a lo establecido en la LDIEC por el Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Hacienda o el Banco de Hacienda, serán inmediatamente ejecutivas, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 116 de la LPA y de la suspensión que pueda acordarse por los tribunales (art. 25 de la LDIEC).

Dicho artículo dispone: "la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario no suspenderá la ejecución del acto impugnado, pero la autoridad a quien compete resolverlo podrá suspender de oficio o a instancia de parte la ejecución del acuerdo recurrido, en el caso que dicha ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación".

Sin embargo, las sanciones de amonestación pública o de suspensión que imponga el Banco de España a entidades de crédito o a los administradores y directores de las mismas, no serán ejecutivas en tanto no hayan ganado firmeza en vía administrativa (art.25.3 LDIEC).

Cuando la sanción consiste en multa, su importe deberá ser ingresado en el Tesoro y si se trata de la constitución de depósitos compensatorios no remunerados, estos se constituirán en el Banco de España.

Si la sanción a que se refiere el apartado anterior no fuere cumplida en el plazo que se señale, el Banco de España podrá imponer multas coercitivas a las personas que ostenten cargos de administración o dirección en la entidad de crédito. Dichas multas coercitivas podrán ser reiteradas cada siete días y su cuantía máxima global no podrá ser superior a diez millones de pesetas en cada ocasión (art. 26 LDIEC).

En nuestro país es necesario agotar los recursos previstos en la Ley o, en su caso, los términos para imponerlos a fin de hacer ejecutivas las sanciones.

j) Recurso de Alzada ante el Ministerio de Economía y Hacienda.

El artículo 25.2 de la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito prevé que las resoluciones del Banco de España que pongan fin al procedimiento, serán recurribles en alzada ante el Ministerio de Economía y Hacienda con arreglo a lo previsto en los artículos 122 a 125 de la LPA. El plazo para la interposición de dicho recurso es de quince días. Este recurso es el equivalente al de recurrir las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previsto en el penúltimo párrafo del artículo 110 de la LIC.

#### **4. Coincidencias y Diferencias.**

Como puede apreciarse, el sistema procedimental español en materia de sanciones a las entidades de crédito tiene

marcadas diferencias con el que se sigue en nuestro país, destacándose las siguientes:

- En México existen varios procedimientos sancionadores para las entidades financieras y los funcionarios de las mismas, mientras que en España sólo se prevé un procedimiento para las entidades de crédito, sus administradores y directores.
- La regulación de las diversas etapas que componen el procedimiento sancionador no se establecen en la Ley, en México, en tanto que en España las fases del procedimiento se señalan en la Ley de Procedimiento Administrativo, con las disposiciones especiales de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito.
- En nuestro país, el procedimiento para imponer sanciones por violación o incumplimiento de la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley Orgánica del Banco de México, se les aplica a las instituciones de crédito y a las demás entidades consideradas en el artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- En España se aplican sanciones a las entidades de crédito y a quienes ejerzan cargos de administración o dirección en ellas, que deriven de una misma infracción. Se imponen en una única resolución, resultado de un sólo procedimiento.
- La formulación del pliego de cargos y la notificación del mismo corresponde al instructor del procedimiento; por su parte, en México, la Dirección de Inspección y Vigilancia a cargo es quien gira el oficio de observaciones al interesado.

- Para efectos de la imposición de sanciones, la Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito toma en cuenta mayor cantidad de criterios que nuestra Ley de Instituciones de Crédito.

- En España, las sanciones impuestas por el Consejo de Ministros , el Ministerio de Economía y Hacienda y el Banco de España, serán inmediatamente ejecutivas, mientras que en nuestro país se requiere agotar los recursos que señala la Ley, o el término para su interposición, para que sean ejecutivas.

### CONCLUSIONES

Del análisis comparativo de las sanciones administrativas que se aplican a las instituciones de crédito en México y a las entidades de crédito en España, desprendemos las siguientes conclusiones:

Primera.- El término entidad de crédito utilizado en la Legislación Española tiene la misma acepción que el de institución de crédito utilizado en nuestra Ley de la materia, ya que en los dos casos se dan los supuestos generales de captación y colocación de fondos con la obligación del intermediario de restituirlos; sin embargo, en lo particular, el término español de "entidad de crédito" enumera un conjunto de entidades más amplio que el mexicano de instituciones de crédito, que se refiere a la banca múltiple y a la banca de desarrollo.

Segunda.- La Ley Española establece un régimen sancionador unitario aplicable a la mayor parte de las instituciones que integran el sistema financiero de dicho país, a diferencia de México donde existen leyes especiales para los distintos tipos de intermediarios financieros, aplicándose para cada uno de ellos las sanciones previstas en el ordenamiento específico que los regula.

Con el surgimiento de las agrupaciones financieras y la tendencia a unificar los servicios financieros, sería conveniente tener en cuenta la legislación española para establecer a futuro un régimen de sanciones común para todo el sistema financiero mexicano.

Tercera.- La Legislación Española y Mexicana coinciden en atribuir facultades de sanción tanto a la autoridad hacendaria como al banco central correspondiente; sin embargo, en España, la revocación de las autorizaciones corresponde al Consejo de Ministros, órgano que no tiene siquiera figura equiparable en nuestro sistema jurídico. Cabe recalcar que en nuestro país, la Comisión Nacional Bancaria es quien se encarga de aplicar la mayor parte de las sanciones previstas en la ley.

Cuarta.- En España, la facultad sancionadora de cada una de las autoridades en la materia deviene de la gravedad de la infracción cometida y, en México, es en relación a la sanción que corresponda al tipo de infracción de que se

trate, pues cuando procede la revocación incumbe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y si es multa, a la Comisión Nacional Bancaria.

Quinta.- La Ley de Instituciones de Crédito no establece una jerarquización de infracciones atendiendo a su gravedad; sin embargo, también son motivo de sanción la mayor parte de los ilícitos enumerados por la Ley Española.

Sería conveniente, para efectos de imposición de las sanciones, establecer en nuestra legislación una jerarquización de la gravedad de las infracciones.

Sexta.- No obstante que la Ley de Intituciones de Crédito dedica un capítulo especial a las sanciones, en el mismo sólo se encuentran previstas sanciones pecuniarias (multas) aplicables por la Comisión Nacional Bancaria, con la salvedad de la clausura administrativa señalada en el artículo 107 de dicha Ley.

Las demás sanciones como revocación de las autorizaciones e inhabilitación de los funcionarios, suspensión de operaciones irregulares o intervenciones administrativas, así como los castigos que aplica el Banco de México, se encuentran diseminados en otros artículos de la propia Ley de Instituciones de Crédito o de la Ley Orgánica del Banco de México, a lo que consideramos más conveniente que se ordenen estas sanciones en un mismo capítulo dentro de la Ley de Intituciones de Crédito, o se cree una nueva Ley que

contemple, exclusivamente, sanciones administrativas a instituciones de crédito, siguiendo el ejemplo de la Ley de Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito Española.

Séptima.- Pensamos que las sanciones por infracciones violatorias de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley Orgánica del Banco de México y disposiciones que de ella emanen, deben aplicarse tanto al banco como a los funcionarios del mismo responsables de los ilícitos, instruidas en un mismo proceso e incluso siguiendo el ejemplo español, las medidas disciplinarias deben tener mayor rigor para las personas físicas responsables de la administración y manejo de los bancos que para las propias instituciones de crédito.

Octava.- En materia de procedimiento administrativo para la imposición de sanciones, sería muy conveniente y práctico establecer un sólo procedimiento sancionador común a todas las entidades financieras y a los funcionarios de éstas responsables de las infracciones.

Novena.- En nuestro país podría establecerse que la Comisión Nacional Bancaria fuera competente para tramitar todo tipo de procedimiento sancionador, aún cuando en los supuestos de revocación de la autorización la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encargue de dicha sanción.

Décima.- En nuestra opinión, el sistema español de notificar la propuesta de resolución, en lugar de la resolución misma, tiene la ventaja de permitir al instructor valorar los elementos adicionales que aporte en su defensa la presunta infractora antes de que el órgano competente resuelva en definitiva. Se evita la doble tramitación que implica el recurso de ocurrir ante la propia autoridad sancionadora para que ratifique o rectifique su resolución.

Décimo segundo.- Sería conveniente que las sanciones fueran inmediatamente ejecutivas después de su resolución.

Décimo tercero.- En el caso de que se cometieran infracciones muy graves, sería conveniente que la autoridad sancionadora suspenda temporalmente a los funcionarios responsables de la presunta infracción, tal y como se lleva a cabo en España.

**BIBLIOGRAFIA**  
 =====

ACOSTA ROMERO, Miguel. La Banca Múltiple, México, Ed. Porrúa, 1981, 310 p.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Bancario, México, Ed. Porrúa, 1991, 1008 p.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Sexta edición, México, Ed. Porrúa, 1984, 578 p.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Segundo Curso de Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1989, 955 p.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Legislación Bancaria. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, 2a. Edición, México, Ed. Porrúa, 1989, 712 p.

BARRERA GRAF, Jorge, Nueva Legislación Bancaria, México, Ed. Porrúa, 1985.

BARRERA GRAF, Jorge, Tratado de Derecho Mercantil, México, Ed. Porrúa, Vol. I, 1957, 480 P.

BAUCHE GARCADIIEGO, Mario, Operaciones Bancarias Activas, Pasivas y Complementarias, 4a. Ed., México, Ed. Porrúa, 1981, 447 p.

BENDESKY B., León, Víctor Manuel Godínez Z., Liberalización Financiera en Chile, Corea y España, Experiencias Útiles para México, México, Ed. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas A. C., 1991, 131 p.

CHULIA, F. Vincent, Compendio Crítico de Derecho Mercantil, 3ª ed., Barcelona, Ed. José María Bosh, 1990, tomo II, 969 p.

DELGADILLO GUTIERREZ, Luis Humberto, Lucero Espinoza, Manuel, Elementos del Derecho Administrativo, México, Ed. Limusa, 1989, 205 p.

DE PINA VARA, Rafael, Derecho Mercantil Mexicano, Vigésimo Segunda edición, México, Ed. Porrúa, 1991,

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimonovena edición, México, Ed. Porrúa, 1990, 506 p.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, Legislación Administrativa, 3ª Edición, Ley de Procedimiento Administrativo, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1980,

GARRIDO FALLA, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, Vol. II, 1971.

GARRIGUES, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil, 3ª edición, México, Ed. Porrúa, 1981, 821 p.

GIL VALDIVIA, Gerardo/Coordinador, Régimen Jurídico de la Banca de Desarrollo en México, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986,

GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, La Banca nuestra de cada día, 2ª edición, México, Ed. OceanoA, 1983.

GRECO, Paolo, Curso de Derecho Bancario /Trad. de Raúl Cervantes Ahumada, México, Ed. Jus, 1945,

HERREJON SILVA, Hermilo, Las Instituciones de Crédito, un enfoque jurídico, México, Ed. Trillas, 1988, 128 p.

LARA SAENZ, Leoncio, Procesos de Investigación Jurídica, México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, 263 p.

LOPEZ RUIZ, Miguel, Elementos para la Investigación (Metodología y Redacción), México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p 192.

MARTINEZ Val, José María, Derecho Mercantil, Barcelona, Ed. Bosh, 726 p.

MUÑOZ, Luis, Derecho Bancario Mexicano, México, Ed. Cárdenas, 1974, 531 p.

MUÑOZ, Luis, Derecho Mercantil, México, Ed. Cárdenas, 1973, 698 p.

NUNEZ-LAGOS MORENO, Francisco, Aspectos Jurídicos del Control Administrativo de Entidades de Crédito y Ahorro Privado, Madrid, Editorial REVista de Derecho Privado, 1977, 267 P.

OSORNIO CORRES, Francisco Javier, Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera en México, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992,

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín, Curso de Derecho Bancario, Undécima edición, Revisada, México, Ed. Porrúa, 1974, 468 p.

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín, Derecho Bancario, Sexta Edición, México, Editorial Porrúa, 1980, 541 P.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, Sexta edición, México, Ed. Porrúa, Tomo I, 1974, 722 p.

VAZQUEZ IZURUBIETA, Carlos, Operaciones Bancarias, Editoriales de dercho Reunidas, Madrid, 1985, 398 p.

WITKER, Jorge, Cómo elaborar una Tesis de Grado en Derecho, Lineamientos Metodológicos y Técnicos para el Estudiante o el Investigador de Derecho, México, Editorial Pac, 141 p.

Diccionario Jurídico Mexicano, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Vol. P-2, Segunda edición, Coedición UNAM y Porrúa S. A., México, 1989, p. 2872

Enciclopedia Jurídica Omeba, Argentina, Editorial Bibliográfica, Tomo Primero, Julio 1968, p. 771.

#### HENEROGRAFIA

BARRERA GRAF, Jorge, "Observaciones y comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito", Revista de Derecho Privado, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Año 1, Num. 2, mayo-agosto, 1990.

BENELBAZ, Héctor Angel, El derecho bancario y la Constitución Nacional, Anales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina, 1988, Vol. 27.

DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús, México: La Comisión Nacional Bancaria, en Revista de la Comisión Nacional Bancaria, México, Número 3, Mayo-junio, 1991.

DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús, Reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria por los usuarios del servicio de banca y Crédito, en Revista de la Comisión Nacional Bancaria, México, Número 6, noviembre-diciembre, 1991, pp. 27-33.

PAZOS, Luis, "De la estatización a la privatización (...) la nueva ley bancaria", (Primera de cuatro partes), Excelsior, México, sábado, 10. de junio de 1991, p. 4/A.

ROLDAN XOPA, José, "Inconstitucionalidades en la Ley de Instituciones de Crédito", Revista de Derecho Privado, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Año 2, Num. 4, enero-abril, 1991, p.102.

VARGAS MENDOZA, José, "Notas sobre la reestructuración del Sistema Bancario en México", Revista Economía Informa, México, 1990, Num. 183, Mayo 1990, p. 21.

#### LEGISLACION

Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Ed. Servicios Jurídicos del Banco de España, Madrid, España, 1988.

Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, Edición Tribunal Superior de Justicia del D. F., México, 1991.

Legislación Bancaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Bancos, Seguros y Valores, México, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores, 1980, 1988, 8 Tomos (1830-1988).

Ley de Instituciones de Crédito, Ed. Tribunal Superior de Justicia del D. F., 1991, 137 p.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, Publicado en el Diario Oficial de la Federación, Lunes 14 de enero de 1991, México, pp. 24-30.

Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, en Legislación Administrativa, 3ª Edición, Ley de Procedimiento Administrativo, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1980, pp. 105-130.

Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Ley 2/1962, de 14 de abril, en Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Ed. Servicios Jurídicos del Banco de España, Madrid, España, 1988, pp.95-107.

Ley de Ordenación Bancaria, Ley de 31 de diciembre de 1946, en Ley de Bases de Ordenación del Crédito y la Banca, Legislación de Entidades de Depósito y otros Intermediarios Financieros, Ed. Servicios Jurídicos del Banco de España, Madrid, España, 1988, pp. 41-53.