

272
2 es.

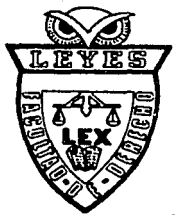
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO



**"REGULACION LEGAL DE LAS
AGRUPACIONES FINANCIERAS"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE TRINIDAD ESPINOSA RODRIGUEZ



CD. UNIVERSITARIA, D. F.

1993

**TESIS CON
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.

REGULACION LEGAL DE LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

INTRODUCCION

CAPITULO I. EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

1.1. Antecedentes Bancarios en México.	1
1.1.2. Período Prehispánico.	1
1.1.3. Período Colonial.	3
1.1.4. Período Independiente.	7
1.2. El Sistema Bancario y Sistema Financiero Mexicano.	25
1.3. Estructura del Sistema Financiero.	29
1.4. Organismos de Regulación, Inspección y Vigilancia.	32
1.5. Instituciones de Crédito.	34
1.6. Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.	39
1.6.1. Almacenes Generales de Depósito.	41
1.6.2. Arrendadoras Financieras.	46
1.6.3. Sociedades de Ahorro y Préstamo.	51
1.6.4. Uniones de Crédito.	53
1.6.5. Empresas de Factoraje Financiero.	57
1.7. Instituciones de Seguros.	62

1.8.	Instituciones de Fianzas.	69
1.9.	Casas de Bolsa.	72
1.10	Sociedades de Inversión.	75
1.11	Fideicomisos Públicos.	82
1.12	Patronato del Ahorro Nacional.	91

CAPITULO II AGRUPACIONES FINANCIERAS.

2.1	Antecedentes de los Grupos Financieros.	95
2.2.	Concepto.	101
2.3.	Regulación Legal.	103
2.4.	Constitución e Integración de los Grupos Financieros.	107
2.5.	Diversos Grupos Financieros.	111
2.5.1.	Agrupaciones Financieras con Sociedad Controladora.	113
2.5.2.	Agrupaciones Financieras Bancarias.	115
2.5.3.	Agrupaciones Financieras Bursátiles.	118
2.5.3.	Operaciones de las Agrupaciones Financieras.	121
2.6.	Sociedades Controladoras.	125
2.6.1.	Regulación Legal de las Sociedades Controladoras.	128
2.7.	Formas de Operar de las Sociedades Controladoras.	130

CAPITULO III. PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO.

3.1. Responsabilidades de la Sociedad Controladora.	137
3.2. Obligaciones de la Sociedad Controladora.	141
3.3. Fondo Bancario de Protección al Ahorro.	144
3.3.1. Marco Jurídico.	149
3.4. Fondo de Protección y Garantía.	154

CAPITULO IV. SUPERVISION DE LOS GRUPOS FINANCIEROS.

4.1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	158
4.2. Banco de México.	161
4.3. Comisión Nacional Bancaria.	164
4.4. Comisión Nacional de Valores.	167
4.5. Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.	170
4.6. Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero. (COSSIF).	174
4.6.1. Mecánica Operativa de la COSSIF.	178
CONCLUSIONES	181
BIBLIOGRAFIA	186

INTRODUCCION

En este sencillo trabajo se pretende dar un enfoque general del desarrollo del Sistema Financiero en México, tratando de abarcar los aspectos fundamentales de su evaluación, resumiendo desde su historia en la etapa de fines del siglo pasado hasta la formación de los grupos financieros como expresión del desarrollo capitalista en el país. Como el apasionante tema requiere de un análisis más profundo, se esboza someramente lo que consideramos se debe apreciar para el estudio de los grupos financieros y su relación con el grado de monopolización y el poder económico que sustentan.

Así en base a lo anteriormente expuesto y para fines didácticos el presente trabajo consta de cuatro capítulos que de manera sucinta trataremos de exponer.

El primer Capítulo refiere el origen de los bancos, el cual se remonta al siglo pasado donde los principales bancos que se establecieron eran de procedencia extranjera y como sus actividades se basaron concretamente al crédito comercial, no representaron una fuente de financiamiento a la industria del país.

El incipiente desarrollo de un sistema bancario se fue dando con muchas dificultades, ya que la anarquía que predominaba en las instituciones bancarias entorpecía su propio desarrollo pues la mayoría de los bancos eran emisores y los más importantes tenían dominio sobre las regiones de circulación de sus billetes, provocando situaciones de privilegios y de abusos. La etapa porfirista de los bancos fue en general muy fructífera pues

el gran negocio era la emisión de billetes.

Ya en 1917 se veía la necesidad de la creación de un solo banco emisor en el país, pero no fue sino hasta el año de 1925 que se fundó el Banco de México, marcando una nueva etapa para el desarrollo del sistema bancario nacional.

Otro aspecto que señalamos dentro del punto que nos ocupa es el que se refiere a los antecedentes de cada una de las instituciones que conforman a los grupos financieros, para llegar a sus principales formas de operar que en conjunto nos darán una visión amplia de la necesidad de obtener altos rendimientos financieros.

Nuestro segundo apartado aunque corto, es importante pues constituye la columna vertebral de la presente investigación "Regulación Legal de las Agrupaciones Financieras" en la cual se contemplan los diversos grupos financieros, así como su constitución y formas de operar, la formación de dichas agrupaciones permite a los intermediarios financieros, cimentar la fortaleza institucional que les permite aprovechar, con mayor intensidad, las oportunidades que presenta el desarrollo nacional y a la vez atacar más íntegramente las debilidades que a nivel de instituciones individuales no han podido ser subsanadas.

Concretamente otro punto que tratamos es el de la sociedad controladora, la cual deberá cumplir con una serie de preceptos y condiciones que son claramente señalados

en la Ley de Agrupaciones Financieras, y que rigen el marco legal de esta variante en la conformación de grupos. Así también analizamos el objeto de la mencionada sociedad, como se integra su capital, como se administra, formas de operar de la misma y como podrán hacer uso de las oficinas entre sí las entidades financieras y de los requisitos que deban cubrir.

La autorización de la ley para fusionar e incorporar empresas e instituciones financieras y de este modo darles la oportunidad de participar con el Estado para terminar de depurar dichos sectores, es otro aspecto a tratar dentro del capítulo en comento.

El tercer Capítulo relativo a la protección de los intereses del público se refiere a los apoyos preventivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del Fondo de Protección y Garantía previsto en la Ley del Mercado de Valores, los cuales sólo se concederán previa garantía suficiente que otorgue la controladora del grupo de que se trate, o bien, sobre las acciones representativas del capital de ésta última.

De esta forma el Fondo de Protección al Ahorro constituye un elemento importante de la red de seguridad del sistema bancario y tiene un valor indudable para proteger los depósitos del público; sin embargo, resulta insuficiente para estimular la competencia por lo que se hace necesario adecuar, sus reglas de operación a las nuevas circunstancias.

Por otro lado la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece que la sociedad controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo financiero, para dar protección a los integrantes de dichos grupos, suscribirán un convenio que deberá contener las estipulaciones que la propia ley establezca.

Finalmente en nuestro último Capítulo nos referimos a las autoridades que regulan y supervisan la actividad de intermediación financiera bancaria. A fin de comprender mejor la supervisión y vigilancia de las instituciones financieras es menester avocarnos a los antecedentes de cada una de las instituciones que conforman al grupo financiero y así llegar a sus principales operaciones que en conjunto nos darán una visión más amplia de entender mejor el marco sobre el cual le estará permitido operar a ésta figura jurídica.

De esta manera y dada la importancia que reviste, iniciamos con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que a ella le corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todas las instituciones y organizaciones auxiliares, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal, continuamos con el Banco de México y las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores, Seguros y Fianzas que ejercen la supervisión, tanto de la controladora de los grupos, como de las entidades que conforman el sistema financiero mexicano.

Para finalizar, tratamos el régimen de la "Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero"(COSSIF), y de su mecánica operativa la cual establece las estrategias, acciones y metodología a seguir para contribuir al sano crecimiento de la economía nacional.

JOSE TRINIDAD ESPINOSA RODRIGUEZ.

México, D.F., septiembre de 1993.

CAPITULO I

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

1.1. ANTECEDENTES BANCARIOS EN MEXICO

1.1.2. PERIODO PREHISPANICO.

En la época previa a la conquista, poco es lo que se sabe de la actividad crediticia y económica, desarrollada en el territorio mexicano antes de la llegada de los españoles, específicamente entre los aztecas, no se puede hablar de un sistema financiero formal, fundamentalmente utilizaban el trueque para realizar sus transacciones comerciales, esto en forma muy simple ya que contaban con los tributos que los pueblos sometidos les ofrecían constantemente.

Las fuentes son indirectas y no es sino a través de documentos históricos en que nos podemos apoyar para obtener información sobre el grado de libre comercio existente en esa época, se considera que existía una fuerte participación del gobierno por ser éste el que controlaba los recursos fundamentales de la economía.

"A la llegada de los españoles existía en el Valle de México el pueblo azteca que junto con los acolhuas y tepanecas, se considera formaban la triple alianza (Tenochtitlán,

Texcoco y Tlacopan). Siendo el más importante, por las conquistas que hizo, el pueblo azteca.

El mercado más importante era el de Tlatelolco en el cual se compraban, vendían o cambiaban mercancías. Los instrumentos de cambio para efectuar las compraventas consistían en diferentes tipos de monedas, que, aunque ninguna acuñada, desempeñaban el papel de éstas, ya que les servían para comprar lo que querían. Los distintos tipos de monedas usadas entre los aztecas eran:

- 1) Cacao, diferente al usado en las bebidas cotidianas.
- 2) Telas de algodón denominadas jatoquachtli.
- 3) Polvo de oro contenido en plumas de pato.
- 4) Piezas de cobre en forma de T y
- 5) Piezas de estaño.

Los aztecas conocieron el préstamo con y sin interés y la venta a plazos, la legislación azteca reconocía las deudas y consignaba penas para deudas no pagadas como, la cárcel e incluso la esclavitud".¹

¹ Clavijero Francisco Javier. Historia Antigua de México, Edit. Porrúa, México, 1919, p. 262.

1.1.3. PERIODO COLONIAL.

*En la colonia se puede decir que tiene su origen el actual sistema financiero mexicano. Inicialmente en una primera etapa puede establecerse un período de confusión y de euforia, caracterizado por el reparto del botín, el saqueo de América, que hicieron los conquistadores de las encomiendas y la acumulación de la riqueza que lograron, distribuyéndose asimismo los cargos públicos. En esta etapa y como consecuencia de la crisis económica del país y de la falta de preparación tanto de sus gobernantes como de sus pobladores, se puede afirmar que no hubo propiamente actividad bancaria, ni se desarrolló el crédito, pues éste era practicado por los mismos comerciantes banqueros particulares, quienes hacían sus operaciones sin más normas que las dictadas de su interés. El crédito fue producto de importación europea, de carácter privado, otorgado por conquistadores y colonos bajo el amparo de pactos y contratos, con ausencia de poder público y de bancos.

Otra época fue la de la depresión en Europa, es de singular importancia pues en ella nace la hacienda y el peonaje con efectos latifundistas hasta el siglo XX, se establece la compra de cargos públicos, de ahí el posible origen de la corrupción gubernamental actual, se consolida la fuerza política y económica de las corporaciones religiosas, comerciales y hacendarias. Nueva España deja de ser un monoexportador de oro y los hacendados blancos orientan la producción al autoconsumo. En este período el gobierno virreinal adquiere mucha

fuerza, se corrompe con la venta forzosa de cargos públicos y no rinde cuentas al gobierno español.

En esta época, la fuerza económica y política descansa fundamentalmente en la iglesia, actuando como principal prestamista efectuando préstamos hipotecarios y de avío, cobrando intereses, que sus deudores no podían casi nunca redimir oportunamente sus deudas, por lo que el clero aumentó rápidamente su riqueza a costa de los pequeños agricultores y la masa trabajadora del campo quienes además aportaban el diezmo y pagaban los servicios parroquiales.

Una tercera y última época es aquella en la que los Borbones fortalecen el control político y económico de la Nueva España, en este período se aplica la Real Cédula sobre Enajenación de Bienes Raíces y Cobro de Capitales y se expulsa a los jesuitas, se disponen administradores públicos supliendo a los privados, que únicamente observaban su beneficio personal; en 1785 la Contaduría Pública comienza a utilizar la partida doble y también se incrementa la captación de impuestos como el de las pulperías y los estancos, empresas manejadas por el Estado, monopolios como el del tabaco; creándose nuevas formas de trabajo a través de las cuales se reúnen numerosos trabajadores bajo un mismo techo; los comerciantes pierden el poder político y económico y se fomenta la minería. El propósito

de las reformas borbónicas se resume en controlar la colonia para beneficiar a España"².

"Dentro de este contexto de fortalecimiento del sistema de control y crecimiento de la colonia, el gobierno español se vió en la necesidad de crear Instituciones de Crédito para substituir a la iglesia y restar importancia a los comerciantes. Así en el año de 1767, Don Pedro Romero de Terreros Primer Conde de Regla, quien fuera el más rico de la Nueva España después del Marqués del Valle de Oaxaca, solicitó a Carlos III su aprobación para fundar en México el Monte de Piedad de Animas, con objeto de ayudar a las clases más desprotegidas, inaugurándose el 25 de febrero de 1775. Autorizado para préstamos con garantía prendaria, custodia de depósitos confidenciales, admisión de secuestros o depósitos judiciales y los mandados por otras autoridades, realizaba la venta pública de almoneda, de las prendas no desempeñadas, ni refrendadas. El Monte de Piedad de Animas es la más antigua institución bancaria mexicana y fue el primer banco que emitió billetes, en forma de recibos de depósito, pero eran verdaderos billetes de banco".³

"Otro acontecimiento relevante ocurrido en la época colonial en la Nueva España fue la creación por Cédula Real de Carlos III, rey Borbón, en el año de 1782 del Banco de

² Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa Ma., El Nuevo Sistema Financiero Mexicano; Ed. Pac, S.A. de C.V. 4a. reimpresión, México, 1992. Pag. 7-9 cfr.

³ "El Nacional Monte de Piedad fue autorizado para emitir billetes, por resolución que tomó su Junta Directiva el 6 de septiembre de 1879, aprobada por el Gobierno el 11 del mismo mes y año, e hizo la primera emisión el 30 de junio de 1881".

Gavito Sánchez, Indalecio y Macedo, Pablo, La Cuestión de Bancos; Imprenta de Francisco Díaz de León; México, 1885; pag. 49.

San Carlos, banco de emisión destinado a fomentar el comercio en general y de la metrópoli en particular, su vida fue efímera.

Dentro de la política de fomento a la minería, los mineros fueron dotados de un consulado, un tribunal y un colegio de minería. Una de las obras importantes del Tribunal de Minería fue la creación del Banco Avfo de Minas en 1784, primer Banco Refaccionario de América, (Organismo del cual por la documentación y la bibliografía existentes, advertimos que alcanzó el máximo desarrollo en su carácter institucional, al grado de haberse tomado en cuenta para el futuro bancario mexicano), operó hasta los primeros años de la independencia, cuyo objeto fue el otorgamiento de créditos de habilitación, avfo y refaccionarios, promoviendo el fortalecimiento de la industria minera tan importante en esos tiempos del virreinato. Desgraciadamente la falta de experiencia y una notable imprudencia en las operaciones que realizó lo llevaron a su liquidación, a los dos años de operar el virrey suspendió sus actividades, tal vez la principal importancia de este banco fue el de ser antecesor del primer Banco del México Independiente, el Banco de Avfo".⁴

⁴ Moreno Toscano Alejandra, Historia General de México, El Colegio de México, México, Tercera Edición, 1981, P.P. 221-325. cfr.

1.1.4. PERIODO INDEPENDIENTE.

"A partir de 1821 cuando concluyó el período Colonial, no hubo paz como se esperaba, había diferencias que no terminaron sino hasta 40 años más tarde. Debido a esto se propició una caída del comercio, disminución del tráfico interno, suspensión del intercambio con Europa, difundándose el contrabando en detrimento de las alcabalas y floreciendo el fraude y la usura en las transacciones.

No fue sino hasta 1830 por iniciativa de Lucas Alamán, que se estableció el Banco de Avío, mediante Ley del Congreso de 1830. Este fue un banco para fomentar la industria nacional, pudiendo promover industrias por su cuenta.

Posteriormente, mediante la ley del 12 de enero de 1837 se creó el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre, para retirar de la circulación las monedas de cobre que eran excesivas y se prestaban a falsificaciones dejando únicamente en circulación monedas de oro y plata. Al igual que el Banco de Avío y Minas, no cumplió su objeto, ya que el

gobierno lo utilizó como tesorería, liquidándose mediante decreto del 6 de diciembre de 1841, y en septiembre de 1842 el Banco de Avío. La importancia de éstos radica en el hecho de ser los primeros ejemplos en que el gobierno mexicano acudía a instituciones financieras para tratar de superar crisis económicas, y de ser el antecedente de las Instituciones Nacionales de Crédito".⁵

Los siguientes aspectos importantes antes de la intervención francesa fueron la creación (entre otros) de la Caja de Ahorros del Nacional Monte de Piedad en 1849 y la obra póstuma de Lucas Alamán (muerto en 1853), el Código de Comercio de 1854.

"En 1864, cuando los ingleses consideraron el progreso que México había desarrollado hasta entonces, decidieron establecer una sucursal del Banco de Londres, México y Sudamérica, ⁶ recabando autorización del Tribunal de Comercio para funcionar como banco de emisión, depósito y descuento, quedando inscrita dicha autorización en el Registro de Comercio de México el 22 de junio de 1864 y así lo apunta Heliodoro Dueñas diciendo: " De esta manera, el Banco de Londres, México y Sudamérica, sin concesión especial del

⁵ Moreno Toscano Alejandra. Op. Cit. P.P. 325-335.

⁶ El primer establecimiento que empezó a operar en México con el carácter de Banco, fue el de Londres, México y Sudamérica, que estableció su despacho el año de 1864. Ignoramos si para empezar a operar obtuvo o no alguna concesión del Poder imperante entonces en la Capital de la República; pero sea esto lo que fuere, el hecho es que entonces no se aplicaba en esta capital la Constitución de 1857; el Gobierno de Inglaterra reconocía a Maximiliano como Emperador de México, y en consecuencia, puede asegurarse que este Banco no empezó sus operaciones porque se creyera resguardado con las garantías que otorga la Constitución de 1957. Gavito Sánchez, Indalecio y Macedo Pablo, op.cit. pag. 48.

gobierno, operó por veinte años, siendo la escuela práctica en la que el público de México inició sus conocimientos sobre lo que son los servicios bancarios.”⁷

“En la década 1870-1879 cabe recalcar que los Estados Unidos de Norteamérica y otros países desmonetizaron la plata, afectando a México. El oro desapareció de la circulación y aún cuando México siguió teniendo como patrón el oro y la plata, de hecho solamente existió el último.

El 23 de agosto de 1881 el gobierno federal y Eduardo Noetzlin, representante del Banco Franco-Egipcio, celebraron el contrato del que nació el Banco Nacional Mexicano, al cual el gobierno le da mayor apoyo, convirtiéndose en una especie de cajero del gobierno, prestando sus servicios en el interior del país y el extranjero y manejando la cuenta de la tesorería, con concesión para emitir billetes.

En febrero de 1882, Eduardo L’Enfer fundó el Banco Mercantil Agrícola e hipotecario, al igual que los anteriores estaba autorizado para emitir billetes, posteriormente en ese mismo año sin concesión federal, se creó el Banco Mercantil Mexicano.

Durante 1884 varios bancos tuvieron que suspender sus pagos y se vivieron los

⁷ Dueñas Heliodora. Los Bancos y la Revolución, Ed. Cultura, México, D.F. 1945, P. 52.

problemas de tener tantos emisores de billetes, dando origen a una legislación correctiva: el Código de Comercio de 1884. Es entonces cuando al Banco Nacional Mexicano se le dan atribuciones de banco central, dando lugar a muchas discusiones. En ese mismo año, se otorgó la concesión para el establecimiento del Banco Nacional de México, nacido de la fusión del Banco Nacional Mexicano y el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario."⁸

" Con el Código de Comercio de 1884, ningún banco o persona extranjera podía emitir billetes, se requería autorización de las autoridades y todas las instituciones tenían un plazo de seis meses para regular su situación.

Durante esa época se crearon otras instituciones propiamente bancarias llegando a tener un desarrollo realmente grande, muchas de ellas ubicadas en los Estados más importantes de la República, siendo casi todas ellas bancos de emisión.

Tomando en cuenta que el primer Código de Comercio, el Código de Laredo, dado bajo el gobierno centralista de 1824, no contenía preceptos relativos a la actividad bancaria, es así que el 15 de septiembre de 1889 se promulga el actual Código de Comercio que señalaba que las instituciones de crédito se regirían por una ley especial, que requería autorización de la Secretaría de Hacienda y además, contrato aprobado por el Congreso de la Unión.

⁸ Sobre el particular, Gavito Sánchez, Indalecio y Macedo, Pablo, Op. cit. p.49.

La actividad bancaria alcanzó tal auge en nuestro país que el 19 de marzo de 1897 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito".⁹ Esta ley impuso limitaciones a los bancos en cuanto a reservas, facultades para emitir billetes y la apertura de sucursales, estableciendo además un principio de banca especializada, con tres tipos de instituciones de crédito, distintas en su giro tales instituciones fueron: Los Bancos de Emisión (comerciales), Bancos Hipotecarios (créditos a largo plazo) y Bancos Refaccionarios, (créditos para operaciones mineras, agrícolas e industriales).

" No obstante ello, la emisión de billetes por parte de los bancos fue anárquica y la administración muchas de las veces era deficiente y de mala fe, pues los accionistas fundadores se otorgaban así mismos préstamos cuantiosos, con lo que desquiciaban a las instituciones".¹⁰

Para culminar el período independiente hasta el porfiriato se cambió el patrón bimetalico al patrón oro, suspendiéndose la libre acuñación de monedas de plata, teniendo que enfrentar a pesar de todas las reformas, la crisis financiera de 1907. Esta crisis debida a la baja en los precios de las materias primas de exportación dió lugar a numerosas quiebras y

⁹ La Ley General de Instituciones de Crédito, preparada en virtud de la autorización concedida al Ejecutivo por la Ley del 3 de junio de 1896, se redactó de acuerdo con el proyecto preparado por una comisión integrada por destacados elementos bancarios y por los señores Casasús, Gamboa y Miguel Macedo, y fue aprobada por el Congreso el 19 de marzo de 1897. Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Derecho Bancario, edición: Editorial Porrúa; 1973; pag. 26.

¹⁰ Manero, Antonio, La Revolución Bancaria en México; Talleres Gráficos de la Nación; México, 1957.

críticas al sistema bancario mexicano. En ese tiempo vino la lucha armada con la destrucción que siempre le acompaña para, posteriormente tratar de reconstruir el sistema financiero mexicano.

Con la inestabilidad económica y política existente debido a la revolución, los bancos restringieron el crédito; la excesiva emisión de papel moneda dió impulso al atesoramiento y exportación de oro y plata y el público retiró sus depósitos, ante lo cual varios bancos quebraron.

Hacia 1913 la política gubernamental respecto a los bancos había cambiado, cada gobierno saqueaba los bancos a su antojo, se ordenaba emitir sin límites billetes de todas denominaciones con el objeto de tener dinero para la causa particular de cada dirigente. Victoriano Huerta ante tal situación, el 5 de octubre de 1913 decretó la inconvertibilidad de billetes de banco y posteriormente el 20 de diciembre del mismo año la suspensión de pagos, dejando de funcionar el sistema financiero.

En 1914, con la llegada de Venustiano Carranza al poder y contradiciendo una declaración previa en la cual dijo que no se reconocerían las emisiones hechas por Huerta, los bancos volvieron a abrir pero en una situación muy precaria. No obstante que las relaciones financieras internas e internacionales estaban muy deterioradas, se trató de reconstruir el sistema.

Para tal fin, el Decreto del 29 de septiembre de 1915 creó la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito, que sometió a los bancos al cumplimiento legal, ocasionando la cancelación de concesiones en base a los dictámenes que ésta rindió al gobierno. La Comisión Reguladora prácticamente quedó insubsistente el 10 de marzo de 1916.

En 1917 con fundamento en la nueva Constitución se plantea un nuevo sistema financiero y se regresa al patrón oro. Este regreso al patrón oro se vió favorecido entre 1917 y 1920 por la Primera Guerra Mundial y las exportaciones mexicanas. En 1920 existían 25 bancos de emisión, 3 hipotecarios, 7 refaccionarios y la bolsa de valores .

El sistema financiero trató de ser reorganizado en 1924 con la primera Convención Bancaria para conciliar al gobierno y a los banqueros.

"El 24 de diciembre de 1924 se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios. En esta misma fecha se crea por decreto la Comisión Nacional Bancaria".¹¹

En la constitución de 1917 se dispuso la creación de un banco único de emisión no sucediendo esto sino hasta el año de 1925 que fue creado por decreto del 25 de agosto bajo

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, p. p. 281-319.

el mandato de Alvaro Obregón, siendo inaugurado éste el 1o. de septiembre por Plutarco Elías Calles.

Es de mencionar que a partir de 1925 surge el desarrollo de la moderna banca mexicana apareciendo distintos cuerpos legales que regularon la materia bancaria, tales como la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926; la nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1932 y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941.¹² En todos estos ordenamientos se establecía un sistema bancario bajo el principio de banca especializada, conforme al cual las instituciones podían operar determinado tipo de servicios financieros: ahorro, capitalización, fiduciario, hipotecario, etc. Dichos grupos de operación eran, con relación a una propia institución excluyente, es decir, una institución podía dedicarse a la realización de sólo un grupo de operaciones señaladas en la Ley.

"De esta suerte todos los ordenamientos relativos a la banca salvo en cierta medida la Ley de 1932, ¹³ habían establecido tajantemente un régimen de especialización en el servicio que cada una de las instituciones podía llevar a cabo, obedeciendo la existencia de

¹² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1941.

¹³ "Este régimen se mantuvo en diversas leyes, con excepción en cierta medida de la Ley de 1932 que estableció una especialización real y no formal conforme a la que una misma institución podía a través de diversos departamentos, actuar en ambos mercados financieros (refiriéndose el autor a los mercados de dinero y de capital, respectivamente), criterio que se abandonó en la Ley de 1941 para volver al esquema tradicional". Borja Martínez, Francisco, "Desarrollo del Derecho Bancario Mexicano, (1968 - 1977)" *Jurídica*; Universidad Iberoamericana, Junio 1978, Tomo I, 10 pág. 417.

tal régimen de especialización a que la realidad jurídica y financiera del momento requiera de un sistema bancario simple y claro, distinguiéndose los servicios financieros requeridos y aislándolos operacionalmente como acabamos de mencionar. Los mercados financieros estaban consecuentemente divididos en el mercado de dinero y en el mercado de capitales. La distinción se tomó básicamente en función del plazo de los instrumentos propios de las operaciones activas y pasivas correspondientes al mercado de dinero -banca de depósito- e instrumentos a medio y largo plazo los relativos al mercado de capitales - banca hipotecaria y financiera-.

El comercio y el desarrollo económico de nuestro país fue dando pauta a que el viejo principio de especialización quedara en entredicho; las necesidades financieras, el aumento de costos en las operaciones normales de comercio nacional e internacional, la conveniencia de una mayor capitalización de los bancos dió como consecuencia la imperiosa necesidad que estas instituciones bancarias de giro completamente distinto iniciaran a vincularse entre sí y con otras empresas y organizaciones, para otorgar conjuntamente una gama mayor de servicios financieros integrados que espontáneamente la realidad comercial reclamaba".¹⁴

Consecuentemente las instituciones de crédito empezaron de hecho a unificarse para tal fin. Ciertamente es que la ley no preveía y más bien limitaba dicho supuesto.

¹⁴ Martínez Hernández, Blanca Asela, El Mercado de Valores como Alternativa de Financiamiento para la Empresa Mediana y Pequeña, Seminario de Investigación Administrativa, Facultad de Contaduría y Administración UNAM, México, 1982. p.101.

Para regular dicha necesidad, la Ley de 1941 sufrió dos importantes reformas, las cuales serían respetadas por las posteriores Leyes Reglamentarias de 1983 y 1985, así como por la actual Ley de Instituciones de Crédito".¹⁵

Tales reformas obedeciendo a lo explicado con anterioridad, establecieron la posibilidad que por un lado, las instituciones de crédito pudieran agruparse siguiendo políticas financieras coordinadas y tener vinculaciones patrimoniales entre sí y por el otro, pudiera una sola institución de crédito prestar cualquier tipo de servicio de banca.

La inclusión de estas reformas a la Ley de 1941 dió un régimen bien diferente al tradicional y originario de banca especializada, aminorándose con la creación de los grupos financieros y destruyéndolo con el establecimiento de la banca múltiple.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito, así como las Leyes Reglamentarias antes mencionadas, prevén que las instituciones presten el servicio de banca y crédito como instituciones de banca múltiple o como instituciones de banca de desarrollo, teniendo las primeras la posibilidad de prestar todo tipo de servicios de banca.

La utilización de un sistema de banca especializada, en general no ha mostrado ser mejor que la multibanca ni viceversa y existen controversias al respecto. En general los

¹⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

defensores de la multibanca especializada sostienen que en la multibanca se crean conflictos de intereses y una concentración del poder económico. En el caso de México aparentemente con la multibanca se agudizó esta concentración de capital.

Aunque originalmente se pensó en especializar la actividad bancaria, legalmente de hecho existían poderosos financieros que orillaban a pensar en la banca múltiple como señalan Solís y Oropeza en su libro *Apuntes de Finanzas II*;

"Como creemos que la banca múltiple será reglamentada en la Ley Mexicana, quizá las instituciones de crédito que actualmente no pertenecen a ningún grupo financiero sean absorbidas por alguno de éstos o bien que se agrupen entre sí"¹⁶. Su visión fue certera y ocurrió del año de 1976 al 31 de agosto de 1982, que será el siguiente período a analizar.

Ese año de 1976, el 18 de marzo se publican en el Diario Oficial las reglas de la Banca Múltiple, entendiéndose como la sociedad que tiene concesión del gobierno federal para realizar las operaciones de banca de depósito, financieras e hipotecarias, sin perjuicio de otras concesiones que tuviera para realizar otras operaciones previstas por la ley. Se daban las bases legales para la concentración del capital bancario.

¹⁶ Oropeza Pérez, Enrique y Solís Rosales, Ricardo, *Apuntes de Finanzas II*; Facultad de Contaduría y Administración, UMAM. 1974, P.21.

Esta modalidad de multibanco daba la pauta para la acumulación del capital que en realidad hacía falta en 1976.

En 1977 hubo una mayor confianza en el sector público, una mayor inversión, se suprimieron los bonos financieros (Instrumentos que debieron ser a largo plazo, pero de extraordinaria liquidez), se creó el impuesto a las utilidades brutas extraordinarias.

Este año fue de primordial importancia para la multibanca, se convirtieron en Instituciones de Banca Múltiple las siguientes: Multibanco Comermex, S.A., Banco Promex, S.A., Banco Nacional de México, S.A., entre otras.

En 1978 se confirmó como el año de grandes expectativas, la riqueza petrolera de México fue confirmada, aparecieron los Certificados de la Tesorería de la Federación, instrumentos de magnífica liquidez y buen rendimiento para financiar al Gobierno Federal. En el medio bancario se convirtieron 29 instituciones de crédito en 10 instituciones de banca múltiple.

1979 representó para México tal vez su mejor año en el período analizado; existió un acuerdo del sector privado de no aumentar precios, excelentes resultados de las empresas, se implantó el Impuesto al Valor Agregado, desaparecieron los bonos financieros.

En el sector bancario se fusionaron 19 instituciones de crédito en 6 instituciones de banca múltiple y el 22 de agosto de 1979, nació el Banco Obrero. Las Instituciones de Banca Múltiple fueron: Banco del Noroeste, S.A., Banco Longoria, S.A., Banco Popular, S.A., Banco de Monterrey, S.A., Banco del Centro, S.A., y Banco Mexicano Somex, S.A.

1980 fue otro buen año para México el PIB creció 8.3%, la inversión 22.0%, se continuó la política de empleo, el precio promedio del petróleo subió a 30.93 dólares, sin embargo, la balanza comercial continuó siendo negativa, existió una inflación del 29.8% y las tasas de interés, aun cuando tuvieron un movimiento secundario a la baja, continuaron su tendencia primaria a la alza.

En el mercado bancario se fusionaron 6 instituciones de crédito para formar 3 bancas múltiples: Banco Aboumradi, S.A., Banco de Oriente, Probanca Norte, S.A.

1981 fue para México un año crítico, cuyo efecto se reflejaría en 1982. El PIB fue bueno, 7.9%, la inversión creció en forma adecuada, 15%, el empleo continuó creciendo y probablemente a partir de agosto, la tendencia alcista de las tasas internacionales dejó de serlo. En el mercado bancario se fusionaron 9 instituciones en tres bancos múltiples: Banca de Provincia, S.A., Banco Ganadero, S.A., Banco Latino, S.A.

1982 para ser exactos el 10. de septiembre, día en el que al final del VI y último

informe de su gobierno, José Lopéz Portillo informó el decreto que nacionalizaba la banca privada, a excepción del Banco Obrero y Citibank, no se nacionalizaron las organizaciones auxiliares de crédito ni las oficinas de representación.

"La expropiación de los bancos se caracterizó por el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que hasta esa fecha mantuvieron los mexicanos en los bancos, situación que motivó un gran quebrantamiento de la confianza del público, y dió motivo a una fuga de capitales del país y a severas implicaciones económicas y políticas".¹⁷

La nacionalización de la banca no se dió como una decisión únicamente política, sino como una respuesta de una situación difícil ante la cual, como en otras épocas, debí tomar el Gobierno control del sistema.

En el mes de diciembre de 1982 tomó posesión el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, quien realizó importantes modificaciones legales, que aún cuando se publicaron en los Diarios Oficiales de los últimos días de este año, empezaron a operar en 1983, que fue el año más crítico de la crisis en México, presentó un decremento de la actividad económica, fue testigo de cambios y estructuras entre los que destacan:

¹⁷ Acosta Romero, Miguel; Derecho Bancario; 4a. edición; ed. Porrúa; México, 1991.

La puesta en marcha de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Ley publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982 que señalaba la conversión de las instituciones nacionalizadas y las instituciones mixtas de crédito en sociedades nacionales de crédito, abriendo la posibilidad de que los particulares volvieran a participar en el capital de la banca hasta en un 34 %.

Básicamente, el Sistema Financiero Mexicano no varió en su estructura, lo que sucedió es que cambió de propietarios, siguió siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autoridad máxima, ejerciendo sus funciones a través de la Subsecretaría de la Banca y regulando la actividad financiera vía Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y Comisión Nacional de Valores.

Con la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, apareció un nuevo tipo de organización, la Sociedad Nacional de Crédito: institución de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios.

1984 se convirtió en el año de estructuración de grandes cambios y el año en que la crisis llegaba a su fin en México, de acuerdo a las declaraciones oficiales. Sin embargo, este año también se mostró como una confirmación de grandes fracasos y el gobierno daba marcha atrás en decisiones estructurales: se reprivatizaba la economía, se liberaba en gran forma el control de cambios, se daban las pautas para una banca dual, se modificaban los

objetivos del servicio público de banca y crédito y se confirmaba la duda sobre el control a la inflación entre otras cosas.

El 9 de marzo de 1984 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante un comunicado de prensa informó que las empresas que la banca poseía en el momento de su nacionalización serían vendidas a los antiguos accionistas de los bancos. Se hacía la excepción en esta venta de las empresas directamente relacionadas o indispensables para el servicio público de banca y crédito.

En el mes de diciembre el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión diversas propuestas de Ley que modifican el Sistema Financiero Mexicano, destacando dentro de éstas:

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, que separa las sociedades nacionales de crédito en instituciones de banca múltiple e instituciones de banca de desarrollo; cambia el objetivo de canalizar los recursos financieros a actividades nacionales y socialmente necesarias para canalizarlos eficientemente. También eliminó los objetivos de evitar la concentración de crédito y descentralizar la asignación de crédito.

En la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito se elimina a las instituciones de fianzas como organizaciones auxiliares del crédito.

1990, el año de la reprivatización de la banca y de la renegociación de la deuda externa. Aún cuando en este año no se perfecciona este proceso, sí se formaron el 4 de febrero los acuerdos con los bancos acreedores y se modificaron las leyes financieras y la Constitución para permitir la participación mayoritaria del capital privado en los bancos.

En el aspecto de la reprivatización de la banca, el 2 de mayo envió el Presidente de la República una iniciativa al Congreso de la Unión para modificar los artículos 28 y 123 de nuestra Carta Magna. El objetivo de esta iniciativa era ampliar la participación de los sectores privado y social en el capital de los bancos. El 28 de junio el Presidente también envió un paquete de leyes financieras al Congreso. En este paquete se incluían la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y un Decreto por el que se modificaban y adicionaban diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores. El 18 de julio estas propuestas fueron publicadas en el Diario Oficial.

La Ley de instituciones de Crédito define: " el servicio de banca y crédito sólo podrá ser prestado por este tipo de instituciones, y que pueden ser de banca múltiple o de banca de desarrollo". Define también las características que tendrán, cómo estarán organizadas y como se protegerán los intereses del público ahorrador.

De los aspectos negativos de 1990 tenemos en primer lugar el de la inflación. Se llevaban 7 años de estar en lucha contra ese indeseable fenómeno desde 1983.

"El otro aspecto negativo lo representa la reforma fiscal de 1990, reforma que aparentemente será modificada. Este nuevo sistema impositivo llega al grado de ser llamado humillante".¹⁸

" En el ámbito financiero no podía haber sido un mejor año, desde inicios de año las acciones bancarias (caps) empezaron a subir de precio. Pocas personas consideraron que la banca fuera a ser reprivatizada, sin embargo el 2 de mayo esto se confirmó".¹⁹

¹⁸ García Cantú Gastón, Sistema Impositivo Humillante, Excelsior, 14 de marzo de 1990, la plana.

¹⁹ Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa Ma., El Nuevo Sistema Financiero Mexicano; Ed. Pac, S.A. de C.V., 4a. reimpresión, 1992, pp. 23-62-88.

1.2. EL SISTEMA BANCARIO Y SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

El Sistema Bancario Mexicano.

CONCEPTO:

Existe un concepto restringido del Sistema Bancario Mexicano que tradicionalmente se ha dado en base al uso bancario y es el siguiente: "El Sistema Bancario Mexicano es aquél que está formado por las instituciones de crédito y por las autoridades de inspección y vigilancia".

Hasta 1990, el Sistema Bancario Mexicano estuvo constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y los Bancos Sociedades Nacionales de Crédito, Múltiples, de Desarrollo, Banco Obrero, S.A. y Citibank.

Con motivo de la privatización de la banca de que existirá el sistema mixto apartir de julio de 1990, el artículo 3o. de la Ley de Instituciones de Crédito define por primera vez lo que es el sistema bancario mexicano en los términos siguientes:

Artículo 3o.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México con tal carácter se constituyan. De tal manera, que ya el concepto legal del sistema bancario está plasmado por vez primera en una Ley.

Es de hacer notar que aunque parezca cuestión terminológica, no es lo mismo sistema bancario, que sistema financiero, pues este último es mucho más amplio que el primero mencionado.

El Sistema Financiero Mexicano.

No hay estrictamente una definición legal, de lo que se deba considerar como Sistema Financiero Mexicano, sin embargo, en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en 1985, se dió un concepto de lo que es el Sistema Financiero Mexicano en los siguientes términos:

En la actualidad el sistema financiero se encuentra integrado básicamente por las instituciones de crédito y los intermediarios financieros no bancarios, que comprenden a las

compañías aseguradoras, casas de bolsa y sociedades de inversión, así como las organizaciones auxiliares de crédito.

"Si partimos de un concepto amplio de lo que puede ser el sistema financiero mexicano, considerando todas las actividades que de alguna manera se realizan en esta área económica y las estructuras del Gobierno Federal directamente y después las privadas que intervienen ya por lo menos a partir de julio de 1990, en materia bancaria, así como en las otras materias auxiliares tenemos en consecuencia que concluir que a partir de 1990 existirán cuatro grandes sectores:

- 1o. Los dieciocho bancos múltiples que prestan el servicio de banca y crédito y que serán sociedades anónimas privadas.
- 2o. Los bancos de desarrollo que también son banca múltiple y en los que se conserva la mayoría del capital por parte del Gobierno Federal.
- 3o. Los Grupos Financieros que se organicen en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y
- 4o. Las demás organizaciones auxiliares ya sea que se definan por una ley o no, pero que actúan en esta área económica, con la consecuencia que con la excepción de los

bancos de desarrollo S.N.C., todas a partir de 1990 siguen y seguirán siendo controladas en su capital social por particulares".²⁰

²⁰ Acosta Romero Miguel. Op. Cit., pp. 175-176.

1.3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO.

"Cuando hablamos del mercado financiero, se establece una organización, sea empresa privada o pública, sea el gobierno o algún particular que tratan de canalizar sus necesidades superavitarias o deficiarias de recursos financieros al mercado que los utilice eficientemente.

Este mercado financiero, léase sistema financiero, está teóricamente dividido en dos tipos de mercados:

1.- El mercado de capitales, mercado de largo plazo en el que no se considera capital a la concepción contable de las aportaciones de los socios de una empresa, sino a éstos más todos los instrumentos de inversión y financiamiento a largo plazo, préstamos bancarios a largo plazo, obligaciones, certificados de participación y otros instrumentos.

2.- El mercado de dinero, mercado de corto plazo al que acuden oferentes que tienen dinero temporalmente ocioso, demandantes que tienen que satisfacer los requerimientos de su capital de trabajo.

Debemos entender que esta división es eminentemente conceptual y reduccionista,

pues un mercado se relaciona intrínsecamente con el otro. Baste citar a manera de ejemplo que son tres los motivos por los que las familias y/o las empresas mantienen dinero: el motivo operativo o transaccional, el motivo precautorio y el motivo especulativo. En el caso del motivo especulativo, hablando de mercado de dinero, las inversiones en acciones son frecuentes, y las acciones son instrumentos del mercado de capitales.

Ninguna nación puede prescindir de un buen mercado financiero pues caería en el trueque, y aún así, esta forma de intercambio constituiría su mercado financiero. En México, a través de sus diferentes épocas, y ante sus muy diversas crisis el Sistema Financiero Mexicano ha tratado de dar respuesta a las necesidades de la sociedad a través de distintos intermediarios. El último gran cambio en la organización de los intermediarios en México se da en el año de 1990, si responde o no adecuadamente a las necesidades de la Nación sólo tendrá respuesta en el tiempo.

El señalar Nuevo Sistema Financiero Mexicano, no implica un cambio radical en la estructura del Sistema Financiero Mexicano que ha venido operando hasta 1990, ni tampoco se utiliza este título simplemente por señalar que en 1990 ha habido cambios. Es una nueva mentalidad más agresiva, más profesional, más eficiente, de mayor calidad y por ende más competitiva. México tiene ahora una legislación perfectible que le permite tener estructuras organizativas en su sistema financiero capaces de competir y asociarse con el capital internacional. La base de esta capacidad la dan las agrupaciones financieras, la nueva

banca, la casa de bolsa, las nuevas organizaciones del crédito y el potencial de desarrollo que estas organizaciones unidas a las de seguros y fianzas pueden tener.

En su estructura formal el único cambio, y de relativa importancia es la separación de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. En lugar de tener un organismo de control de supervisión se tienen dos.

En la estructura del Sistema Financiero Mexicano la autoridad máxima sigue siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Secretaría ejerce sus funciones en lo que al Sistema Financiero Mexicano se refiere a través de tres comisiones y del Banco de México".²¹

²¹ Eduardo Villegas H. y Rosa Ma. Ortega., Op. Cit. pp., 93 y 95.

1.4. ORGANISMOS DE REGULACION, INSPECCION Y VIGILANCIA.

La inspección y vigilancia del Sistema Financiero Mexicano se encuentra dividido ahora en tres subsistemas:

I.- El subsistema integrado por el Sistema Bancario Mexicano, formado por el Banco de México, las instituciones de crédito, (banca múltiple y banca de desarrollo), el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos del Gobierno Federal para el fomento económico, y por las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, es supervisado por la Comisión Nacional Bancaria.

II.- El subsistema integrado por las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas y las instituciones de fianzas, es supervisado por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

III.- El subsistema integrado por la Bolsa Mexicana de Valores, por el instituto para el Depósito de Valores, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las sociedades operadoras de sociedades de inversión, supervisado por la Comisión Nacional de Valores.²²

²² Muñoz, Luis. Derecho Bancario. Cárdenas Editor México 1974, p.78

Las autoridades que ejercen atribuciones en materia de banca y crédito en México son el Gobierno Federal, a través del Congreso de la Unión, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 73, fracción x de la Constitución y por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la que a su vez dependen la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, estas tres como organismos desconcentrados, y por último el Banco de México, como organismo público descentralizado, también dependiente de dicha Secretaría.

En el capítulo subsecuente se analizan las funciones de cada uno de los organismos de regulación, inspección y vigilancia aquí mencionados.

1.5. INSTITUCIONES DE CREDITO.

La Ley de Instituciones de Crédito define en su artículo segundo que:

El servicio de banca y crédito solo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

Instituciones de Banca Múltiple, y
Instituciones de Banca de Desarrollo.

Para efecto 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.

La Ley de Instituciones de Crédito define entonces a estas sociedades anónimas de banca múltiple como intermediarios financieros, capaces de captar del público a través de certificados de depósito, pagarés. etc. (operaciones pasivas) y con esos recursos obtenidos, otorgar diferentes tipos de créditos (operaciones activas). La función de intermediarios se

supone será lo más eficiente posible al canalizar estos recursos de donde son superavitarios, a donde hacen falta. Es importante hacer notar que la banca transforma los recursos del público en diferentes tipos de instrumentos de ahorro, y además que no hay un destino específico para cada origen de estos recursos, es decir el banco no destina los recursos de un ahorrador a un crédito específico. Es un intermediario con la capacidad suficiente como para administrarlos con suficiente discrecionalidad. Es un emisor y receptor de crédito. Otros intermediarios financieros, simplemente son transmisores de los recursos financieros. Ponen en contacto a los oferentes y demandantes, cumpliendo así su función.

"Es importante destacar que el servicio de banca y crédito solo lo integran las instituciones de crédito constituidas bajo esta Ley. Se autoriza el establecimiento de oficinas de representación, oficinas que por supuesto no pueden captar recursos del público y además también el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros para que realicen operaciones activas y pasivas en México, pero con residentes fuera del país".²³

Esto facilita mucho las transacciones internacionales, y al mismo tiempo protege a la banca nacional.

Las instituciones de crédito, desde este punto de vista tan genérico pudieran

²³ De Olloqui, Juan José. El Marco Legal de las Instituciones de Crédito, Jornadas Jurídicas Nacionales. México, 1987.

conceptuarse como empresas públicas, pero su estructura jurídica es la de una sociedad mercantil, ya que por disposición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, deben adoptar ese tipo de organización.(Art.1o y 8o.)

"Siendo anónima la participación que el Estado tenga en las mismas, debe verse en proporción que tenga en su capital social o de los poderes que ejerza, respecto de la administración y de su influencia en el control y vigilancia de la propia sociedad.

En este sentido la participación estatal es muy variable y puede presentarse como sigue :

1. Control absoluto de capital.

2. Que la Administración Pública posea más del 50% del capital social con lo cual se convierte en accionista mayoritario y por lo tanto, puede hacer valer sus decisiones frente a los demás accionistas en la asamblea y en el consejo de administración.

3. Que la Administración Central tenga representación o voz y voto o solamente voz, en la asamblea general de accionistas o en el consejo administrativo.

Podemos decir en consecuencia que en los supuestos antes estudiados, se trata de

Sociedades Anónimas del Estado, es decir, en las cuales éste domina en todos los aspectos internos y externos de la sociedad anónima, y la participación de los particulares, por regla general en estos casos no existe o es poco significativa para la sociedad.

Ya hemos visto que el control que ejerce el Estado respecto del capital social puede manifestarse directamente en la administración, independientemente de otros controles que como autoridad ejerza fuera de la estructura de la sociedad, o sobre los órganos de administración y a través de distintas autoridades.

De lo expuesto, creemos que la aportación patrimonial del Estado es un dato fundamental conjuntamente con el régimen de Derecho Público, para caracterizar este tipo de instituciones.

Estimamos que las instituciones de crédito están sujetas a un régimen de Derecho Público y cumplen objetivos públicos, ese régimen está constituido en muchas de ellas, por su Ley Orgánica y en otras, porque el artículo 1o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en sus párrafos segundo, tercero y cuarto, lo precisaba, sobre todo este último que hablaba de que competirá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público., la adopción de todas las medidas relativas tanto a la creación, como al funcionamiento de las instituciones nacionales y organizaciones auxiliares de crédito.

Desde este punto de vista el régimen de Derecho Público., puede perfilarse a través de los siguientes razonamientos:

El Estado a través de estas instituciones realiza actividades que indudablemente corresponden al propio Estado y al crearlas encomienda a ellas la realización de alguna de esas facultades. Pueden citarse como ejemplos en ese sentido, las siguientes instituciones:²⁴

- a. Banco de México.
- b. Nacional Financiera, S.A.
- c. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

²⁴ Acosta Romero, Miguel, op., p.61.

ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en su artículo tercero señala como organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

- I.- Almacenes generales de depósito;
- II.- Arrendadoras financieras;
- III.- Sociedades de ahorro y préstamo;
- IV.- Uniones de crédito;
- V.- Empresas de factoraje financiero, y
- VI.- Las demás que otras leyes consideren como tales.²⁵

Asimismo en su artículo cuarto señala como actividad auxiliar del crédito la compra habitual y profesional de divisas (casas de cambio).

De conformidad a la Ley en comento, se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y operación de cualquier organización bancaria cuando se trate de uniones de crédito.

²⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985 Reformada por última vez por decreto de fecha 18 de diciembre de 1991, publicado el 27 de diciembre del mismo año.

De acuerdo a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito estimamos que las organizaciones auxiliares del crédito tienen entre otras las siguientes características:

- 1.- Son sociedades anónimas.
- 2.- Se regulan por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y leyes, especiales, como la de Fianzas, Mercado de Valores, de Sociedades de Inversión y sus leyes orgánicas.
- 3.- Requieren concesión o autorización de las autoridades hacendarias.
- 4.- Su actividad se centra fundamentalmente en auxiliar en alguna forma al tráfico mercantil, pero es de hacer notar que no realiza operaciones de crédito en estricto sentido.
- 5.- No existe un concepto legal de ellas.

Con lo cual en base a lo anterior se puede decir que una organización auxiliar del crédito, es una sociedad mercantil sujeta a normas especiales de Derecho Público, Derecho Administrativo Mercantil, y concesionadas o autorizadas por las autoridades hacendarias, para realizar una serie de actividades que coadyuven en la intermediación del crédito.

1.6.1. ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO.

"En México la primera Reglamentación relativa a los almacenes la encontramos en el año de 1837, en que se fundaron dos puertos de depósito, uno en la Costa del Golfo de México y otra en el Océano Pacífico, adoptando la denominación de Almacenes Fiscales, que recibían mercancía que no había pagado los impuestos de importación".²⁶

El Código de Comercio de 1884, reglamentó este tipo de organizaciones; el primer almacén de depósito que existió en México fue establecido por el Banco de Londres, México y Sudamérica en 1886, bajo el nombre de Almacenes Generales de Consignación y Depósito, y en 1887 se fundaron los Almacenes Generales de Depósito en la Aduana de México, administrados por el Poder Ejecutivo, a Través de la Administración de Rentas.

En 1900 se expidió una Ley sobre almacenes generales de depósito, reglamentando esta clase de actividades con mayor precisión y el 3 de agosto de 1926 se incorporó el régimen a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que fue completada por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Actividades Auxiliares del Crédito del 3 de mayo de 1941, y por último la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del

²⁶ Canchola, Antonio, El Certificado de Depósito y Bono de Prenda, Editorial Jus, México 1947, p 20.

Crédito del 14 de enero de 1985.

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala en su artículo once párrafo primero que "los almacenes generales de depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda".

"De la definición anterior se desprenden tres aspectos importantes:

1.- Los almacenes sirven para guardar y conservación de mercancías, actividad que económicamente es útil porque para poder realizar cualquier actividad mercantil, las mercancías deben estar almacenadas en algún lugar. Algunas de las bodegas de la empresa no son suficientes y se requiere la utilización de estos almacenes, pero la característica de auxiliares del crédito se la dan los otros dos aspectos.

2.- La expedición de certificados de depósito, certificado que acredita la propiedad de la mercancía o los bienes depositados, para con él.

3.- Obtener un bono de prenda, que es el título de crédito característico de un crédito prendario sobre los bienes indicados en el certificado de depósito. Ya se cotizan los

bonos de prenda en el mercado de valores mexicano.²⁷

La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito en su artículo 12 clasifica a los almacenes en dos clases:

1.- Almacenamiento financiero, destinado "a graneros o depósitos especiales para semillas y demás frutos o productos agrícolas, industrializados o no, así como recibir en depósito mercancías o efectos nacionales o extranjeros de cualquier clase, por los que se hayan pagado los impuestos correspondientes".

2.- Almacenes fiscales, "los que además de estar facultados en los términos señalados en el punto anterior, lo están también para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal".

Además de la clasificación legal, también podría hacerse en cuanto a la habilitación de bodega, a si es refrigerada o no, etc. Cuando la bodega es propiedad del almacén general de depósito y el personal de este lo opera, es un almacén directo. Cuando el almacén es propiedad del depositante y el almacén lo arriendan para amparar con certificados de depósito las mercancías que ahí se almacenan, es un almacén habilitado.

²⁷ Canchola Antonio. Op. Cit, p.30.

Por otro lado atendiendo a las disposiciones de los artículos 281, 282, 283 y 284, de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los depósitos pueden ser de dos clases: Depósitos de mercancías o bienes individualmente designados y depósitos de mercancías o bienes genéricamente designados.

El depósito de mercancías o bienes individualmente designados, es un depósito regular simple. Donde la obligación del almacén se limita a la guarda o custodia de las mercancías objeto del depósito y la restitución en el estado que las mercancías hayan tenido al ser constituido el depósito, salvo deterioros normales. Los almacenes responderán solo de la aparente conservación de las mercancías y de los daños derivados de culpa de los propios almacenes, o sea si se llegan a perder por caso fortuito o fuerza mayor, los almacenes quedan liberados de toda responsabilidad.

El depósito de mercancías o bienes genéricamente designados, en la práctica se le ha clasificado de depósito irregular, en este caso los almacenes solo podrán disponer de los bienes o mercancías que hayan recibido a condición de conservar siempre una existencia igual en cantidad a la que está amparada por el clasificado de depósito correspondiente.

Según el artículo 286 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito la duración del depósito de mercancías o bienes en los almacenes generales de depósito, "será establecida libremente entre los almacenes y el depositante", por regla general no excede de

seis meses, conforme al uso mercantil en nuestro país, a excepción del depósito fiscal cuyo término es especialmente señalado.

A los almacenes generales de depósito les está prohibido en los términos del artículo 23 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito:

- I.- Operar sobre sus propias acciones;
- II.- Emitir acciones preferentes de voto limitado;
- III.- Recibir depósitos bancarios de dinero;
- IV.- Otorgar fianzas o cauciones.
- V.- Adquirir bienes, mobiliario o equipo no destinado a sus oficinas o actividades propias de su objeto social.
- VI.- Realizar operaciones de compraventa de oro, plata, divisas.

1.6.2. ARRENDADORAS FINANCIERAS.

Entender lo que el arrendamiento financiero es o lo que una arrendadora hace, implica conocer primero que es el arrendamiento y para esto tenemos que partir de su origen de la palabra "renta", el permitir el uso de un bien mediante la retribución económica de un importe convenido; el acuerdo entre arrendadora y arrendatario a través del cual el arrendador otorga el uso y goce temporal de un bien por un plazo predeterminado al arrendatario a cambio de un precio pactado llamado renta. Una derivación de estos términos es el concepto de arrendamiento financiero, actividad realizada por las arrendadoras financieras.

"Por virtud del contrato de arrendamiento financiero, la arrendadora financiera se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales según se convenga, una cantidad que cubra el costo de adquisición de los bienes, los gastos financieros y otros gastos conexos, para adoptar al vencimiento del contrato, alguna de las opciones siguientes":(Art. 25 Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.).

I.- Comprar el bien a un precio inferior a su valor de adquisición, fijado en el contrato, o inferior al valor de mercado,

II.- Prorrogar el plazo del uso o goce del bien, pagando una renta menor,

III.- Participar junto con la arrendadora de los beneficios que deja la venta del bien, de acuerdo a las proporciones y términos establecidos en el contrato. (Art. 27 L.G.O.A.A.C.)

El arrendamiento financiero puede presentar diferentes modalidades Alma Alicia García Saldaña nos define las siguientes:

"Arrendamiento Financiero Neto, Es aquél en el que el arrendatario cubre todos los gastos de instalación, seguros, mantenimiento, daños, impuestos, reparaciones, etc. Ej, arrendamiento de maquinaria.

Arrendamiento Financiero Global, Es lo contrario al anterior, es decir todos los gastos mencionados corren por cuenta del arrendador financiero quien los repercute en el monto de las rentas pactadas. Ej, arrendamiento de computadoras.

Arrendamiento Financiero Total, Es aquél que permite al arrendador recuperar con las rentas pactadas en el plazo forzoso, el costo total del activo arrendado más el interés del capital invertido. Esta es una de las características fundamentales del arrendamiento financiero.

Arrendamiento Financiero Ficticio. También conocido como venta y arrendamiento posterior (sale and lease back). Consiste en que el propietario de un bien lo vende a una compañía arrendadora, para que esta a su vez se lo arriende con su respectivo derecho de opción de compra al término del contrato. De esta manera el propietario original no pierde la utilización del mismo y obtiene dinero en efectivo que puede ser empleado en otras opciones del negocio.²⁸

Es de señalar que las tres primeras modalidades son formas de arrendamiento financiero para adquisición de equipo, y esto indirectamente es una forma de financiamiento de capital para empresas. Sobresale el arrendamiento ficticio, comúnmente llamado "lease-back" por personas que prefieren utilizar anglicismos y no llamar a las cosas por su nombre, pues es un financiamiento flexible, que con gran riesgo al vender su activo fijo, utilizan las empresas que tienen limitadas otras formas de financiamiento.

En cuanto a las operaciones que pueden realizar las arrendadoras financieras tenemos las de:

"Celebrar contratos de arrendamiento financiero, adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero; adquirir bienes del futuro arrendatario, con el compromiso de

²⁸ García Saldaña, Alma Alicia, El Arrendamiento Financiero como Fuente de Financiamiento, Tesis Facultad de Contaduría y Administración, U N A M , México, 1988, p.6.

darlos a éste en arrendamiento financiero; obtener préstamos de instituciones de crédito y de seguros del país o de entidades financieras extranjeras para la realización de sus operaciones, así como adquirir valores aprobados para tal efecto por la Comisión Nacional de Valores; las demás actividades que le estén expresamente autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". (Art.24 L.G.O.A.A.C.).

"Actualmente las arrendadoras financieras vienen realizando sus operaciones a través de planes de arrendamiento como son:

Plan de arrendamiento en dos fases. Cubre la totalidad del plazo de "vida fiscal" del equipo, con opción de compra simbólica al terminar el plazo.

Plan de arrendamiento-compra. Este es concertado a plazos inferiores a la "vida fiscal" de los equipos, en los que durante el período de arrendamiento, la arrendadora recibe depósito en garantía del pago de la obligación, de compra.

Por lo expuesto, se puede concluir que las arrendadoras financieras han venido a constituir un instrumento complementario del crédito, ya que brinda a los empresarios nuevas perspectivas para la expansión de sus negocios, pues viene a ser una alternativa a las fuentes tradicionales como son los proveedores, fabricantes y los mismos créditos bancarios, haciendo más accesible el financiamiento a las empresas que por diversas razones no han sido consideradas como sujetos de crédito por parte de la banca.

Asimismo, se puede decir que aunque hay cierta similitud en la actividad de las arrendadoras financieras con la que desarrolla la Banca Nacional, esto en cuanto al otorgamiento de créditos refaccionarios, hipotecarios y corto plazo, así como en la capitalización de recursos a través de préstamos y créditos, la actividad de aquéllas no interfiere con ésta ya que el campo de acción de la banca es mucho más amplio; es por ello que en el Decreto Publicado en el Diario Oficial del 30 de diciembre de 1981, las autoridades hacendarias dispusieron que se considerarían como Organizaciones Auxiliares del Crédito".²⁹

El artículo 38 de la Ley señala las prohibiciones a las arrendadoras financieras:

" Operar sobre sus propias acciones; emitir acciones preferentes o de voto limitado; recibir depósitos bancarios de dinero; otorgar fianzas o cauciones, realizar operaciones de compraventa de oro, plata y divisas, y realizar las demás operaciones que no les estén expresamente autorizadas".

²⁹ León Tovar Soylá H. El Arrendamiento Financiero. UNAM., México 1989 pp. 53-89.

1.6.3. SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO.

Con la reforma a la legislación de las organizaciones auxiliares de crédito en el año de 1991, se regulan por primera vez el funcionamiento de las sociedades de ahorro y préstamo, conocidas como cajas de ahorro.

De acuerdo al artículo 38-A de la Ley de General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito " Las sociedades de ahorro y préstamo, serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrá duración indefinida con domicilio en el territorio nacional y su denominación irá siempre seguida de las palabras " Sociedad de Ahorro y Préstamo ".

" Las sociedades de ahorro y préstamo tendrán por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos ".(Art.38-B).

Respecto de las operaciones que pueden realizar este tipo de sociedades son entre

otras:

" Recibir depósitos de dinero de los socios y quienes sean representantes legales; aceptar préstamos y crédito de las instituciones creadas para tal efecto, para que sean destinados para la realización de sus operaciones o para cubrir necesidades temporales de liquidez relacionadas con su objeto; constituir necesidades de inversión de renta fija; otorgar préstamos o créditos a sus socios con base en créditos concedidos, a través de endoso o aval de títulos de crédito; adquirir los bienes necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda; operar con valores gubernamentales y títulos bancarios, cuyo plazo por vencer no exceda de seis meses, y las análogas que autorice el Banco de México.³⁰

³⁰ Reglas Generales de las Sociedades de Ahorro y Préstamo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1992.

1.6.4. UNIONES DE CREDITO.

" Las uniones de crédito forman parte del sistema financiero mexicano y se ubican en el grupo de las organizaciones auxiliares del crédito. La legislación bancaria las reglamenta desde el año de 1932, aunque su forma inicial de operación, a base de emitir cédulas hipotecarias, constituye mas bien el antecedente de los ya desaparecidos bancos o sociedades de crédito hipotecario. Por ello la generalidad de los tratadistas opinan que es la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 31 de mayo de 1941 la que propiamente dió a las uniones de crédito el perfil que actualmente las caracteriza.

Se puede definir a las uniones de crédito, como las agrupaciones de personas físicas o morales, constituidas como sociedades anónimas de capital variable con concesión de la Comisión Nacional Bancaria que se constituyen de esta manera para obtener el crédito necesario para el desarrollo de sus actividades para las cuales son creadas, formadas por un número de socios no menor a veinte y tienen la característica fundamental de poseer personalidad jurídica." ³¹

En cuanto a las ramas de operación y de conformidad con el artículo 39 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, las uniones de crédito

³¹ Comisión Nacional Bancaria, Revista Bimestral No. 11, sep-oct, 1992. p.4.

pueden ser:

• Uniones de crédito agropecuarias, cuando los socios se dediquen a actividades industriales para producción de bienes o prestación de servicios similares o complementarios entre sí.

Uniones de crédito industriales, cuando sus integrantes realicen actividades industriales para la producción de bienes o prestación de servicios similares o complementarios entre sí.

Uniones de crédito comerciales, integrados por socios que se dediquen a actividades mercantiles con bienes o servicios de una misma naturaleza o en que unos sean de índole complementaria respecto de los otros.

Uniones de crédito mixtas, que se configura en los términos de su autorización con miembros que se podrán dedicar cuando menos a dos de las siguientes actividades: agropecuarias, industriales y comerciales.

En la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, específicamente en su artículo 40 se establecen las principales actividades que pueden realizar las uniones de crédito.

Facilitar el uso del crédito y prestar garantía o aval exclusivamente a sus socios; (Muchas empresas pequeñas tienen que acudir al agiotista por no ser miembros de una unión de crédito, o lo que es peor, detener su producción); recibir de sus socios préstamos a título oneroso en los términos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Recibir de sus socios depósitos de dinero para uso de servicios de caja y tesorería;

Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aún mantenerlos en cartera;

Encargarse de la construcción y obras, propiedad de sus socios para uso de ellos, cuando sean necesarios para sus empresas, negociaciones o industrias;

Promover la organización y administrar empresas de industrialización o de transformación y venta de los productos obtenidos por sus socios;

Encargarse por cuenta propia, de la transformación industrial o del beneficio de los productos obtenidos o elaborados por sus socios, previa aprobación de la Comisión Nacional Bancaria".(Art.39 L.G.O.A.A.C.).

De las anteriores características, conforme a las cuales operan las uniones de

crédito, se puede establecer que éstos tienen una similitud mínima en relación a las actividades que desarrolla la banca nacional, en aspectos como son la captación de recursos para integrar su capital, realizar operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, pero estos están restringidos ya que únicamente los puede otorgar a sus socios y bajo las reglas que al efecto ha expedido la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, recibir depósitos de dinero pero exclusivamente para el servicio de caja y tesorería y únicamente de sus socios, adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aún mantenerlos en cartera. No obstante ello, se puede decir que la actividad de las uniones de crédito no interfiere con la de la banca nacional pues el campo de acción de esta es mucha más amplio ya que se extiende hacia el público en general y de las uniones se restringe únicamente a sus socios.

1.6.5. EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO.

El 3 de enero de 1990 aparece un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, y por fin después de muchos años, se define lo que es la operación de factoraje financiero y se dan las bases para la institucionalización de ese tipo de empresas. El nombre tal vez no indique lo que la operación es pero es menos malo que utilizar el anglicismo "factoring".

"No se conoce el origen del factoraje en México. Jaime Jorge Guzmán Armenta cita que las operaciones de factoraje tuvieron su origen en los siglos XIV y XV como una operación de mercado. También dice que llegó a América con la colonización inglesa, que tuvo gran auge en los siglos XVIII y XIX, y que hasta principios del siglo XX se realiza la primera operación de factoraje con recurso en la ciudad de Chicago, Illinois, E.U.A.

Guzmán Armenta también señala que en 1960 se fundaron en México las empresas Walter E. Heller, que presentaba el servicio de cobertura de cobranza por ventas procedentes del extranjero; Corporación Interamericana, S.A. con opciones de cartera y financiamiento.³² "Sin embargo Antonio Vargas Valero contradice estas fechas, pues él

³² Guzmán Armenta Jorge "Impacto Financiero del Factoraje en el Capital de Trabajo y Liquidez de Cualquiera Empresa que Recorra a este Tipo de Financiamiento en México", Tesis de Grado, Facultad de Contaduría y Administración, UNAM, 1990 PP. 2-3.

señala que el financiamiento de cuentas por cobrar no documentadas se remonta a 1967".³³ De cualquier forma es factible que en la época de la colonia el clero o los comerciantes realizaran este tipo de operaciones, por supuesto no se ha investigado aparentemente si existe documentación probatoria.

Ahora lo importante no es que estas empresas financieras hayan existido en México sin ser reconocidas institucionalmente. Lo que realmente importa es que ahora ya son parte de nuestro Sistema Financiero Mexicano, que su institucionalización se inició en el año de 1988 con la creación de la Asociación Mexicana de Empresa de Factoraje, A.C., y que nació justo en el momento en que el crédito bancario pasaba una de sus peores épocas. Guzmán Armenta cita cinco objetivos de la asociación:

1.- "Investigar, estudiar y recopilar información relevante del comportamiento del crédito comercial.

2.- Formular y aplicar las políticas de su regulación de las empresas de factoraje, para garantizar la solvencia.

3.- Difundir e informar al sector financiero nacional y a la opinión pública del

³³ Vargas Valero Antonio. "El mercado de Factoraje en México", ejecutivos de Finanzas , año XVIII Núm. 9 septiembre, 1989, México, D.F. P.4.

comportamiento de los créditos comerciales y descubrir los diversos tipos de factoraje.

4.- Establecer, fomentar y colaborar estrechamente con las diferentes autoridades y asociaciones afines, con objeto de fortalecer el entorno en el cual se desarrollan las actividades del factoraje del país.

5.- Propiciar un entorno solvente y seguro en la extensión de los créditos comerciales, que promueva la confianza y la inversión nacional e internacional así como su administración vía factoraje"³⁴.

Es claro que algunos de estos objetivos ya se lograron con el reconocimiento de las empresas de factoraje como organizaciones auxiliares del crédito. Otros por la confianza que han ganado, y el espectacular crecimiento que han tenido. Jorge Alfredo Pacheco dice refiriéndose a las empresas de factoraje:

"Con volúmenes de operaciones que a nivel internacional sitúan al país como el segundo de América y entre cuarto y quinto lugar a nivel mundial".³⁵

"Diferentes autores concuerdan sobre los conceptos relativos a lo que una empresa

³⁴ Op. Cit., Guzmán Armenta, Jorge.

³⁵ Pacheco, Jorge Alfredo, La Máquina del Factoraje, Revista Capital, México, D.F., 29 de marzo de 1990.

de factoraje hace y sin buscar una definición consideramos más importante que se entienda el aspecto conceptual de lo que factoraje es, o a lo que la empresa de factoraje se dedica. Y tratando de encontrar un concepto de lo que factoraje es, a continuación tenemos lo siguiente:

Una empresa de factoraje (factor) compra a un cliente (cedente) que a su vez es proveedor de bienes y servicios, su cartera integrada por clientes, facturas, listados, contrarrecibos etc, después de hacerle un estudio de crédito. Por su parte el cedente debe notificar lo anterior a sus clientes para que el pago se haga al factor . El objeto claro de esto es lograr liquidez, un aumento en el capital de trabajo.

El trabajo de la empresa de factoraje que aparentemente es sencillo, puede tener cuando menos dos problemas:

En primer lugar está comprobado el riesgo de no poder cobrar por morosidad de los clientes.

En segundo lugar está ocasionando problemas a los clientes del cedente pues los pagos deben ser hechos al factor, lo cual ocasiona problemas administrativos sino es que aparentemente fiscales.

Para reducir estos problemas la operación de factoraje se realiza de hecho a través

del factoraje con recurso.

En el factoraje con recurso el factor realiza una compra condicionada al cedente al anticiparle un porcentaje de cartera "vendida" o cedida. Al vencimiento de la cartera cobra el total al cliente y reembolsa el remanente no anticipado. Si no logra el cobro el cedente, tiene la obligación de liquidar el importe. De esta forma se reduce el riesgo.

Se menciona que se reduce el riesgo pues tal vez tampoco el cedente pueda pagar. El estudio de crédito debe ser desde una óptica diferente a la de un crédito normal no debe considerarse como buen cliente del cedente a aquella empresa que sea importante y fuerte. Muchas veces son mejores clientes desde el punto de vista de la empresa de factoraje los clientes pequeños con menor potencial administrativo y menores recursos legales.

Debe señalarse el hecho de que el factoraje puro también existe, y que en este caso la empresa de factoraje corre todo el riesgo de no cobrar, no hay garantía".³⁶

³⁶ Op. Cit., Nuevo Sistema Financiero. México. P.P. 34-35.

1.7. INSTITUCIONES DE SEGUROS.

En la administración de las empresas hay algo relativamente novedoso que está muchas veces descuidado, ya sea por desconocimiento, por desidia o por pensar que puede resultar caro, y en cuanto se requiere ese algo, resulta que era mucho más barato que el costo que representó el costo de no tenerlo.

Ese algo novedoso en México se llama Administración de Riesgos y tiene que ver con la ingeniería industrial en cuanto al diseño de sistemas de seguridad e índices de riesgos y estadísticas de accidentes en las empresas. También tiene que ver con la adecuada protección de los activos de las empresas pues muchas veces o no están protegidos de ninguna forma, ya sea por falta de seguro o fianza, o la cobertura que se tiene no es la adecuada contra devaluación, inflación, etc. que la empresa requiere. Está por darse una amplia cultura de protección, parte de la administración de riesgos y para comprender la importancia que esto puede tener bastaría citar lo expuesto por Clemente Cabello Pinchetti.

"La actividad aseguradora es parte integrante de la sociedad moderna. Entre la evolución del seguro y la sociedad existe una dependencia recíproca por una parte las sociedades modernas no podrían funcionar sin una actividad aseguradora eficiente por otra, la evolución social crea las oportunidades para la actividad aseguradora.

Como una oferta de múltiples instrumentos de protección para personas y empresas, el seguro cumple una función estabilizadora, asegurando financieramente lo existente y garantizando, la realización de los planes.

El seguro evita al mismo tiempo la acumulación de siniestros, contribuye a asegurar la demanda económica total de bienes y servicios, coadyuva en la conservación de la producción y la ocupación en la economía nacional.

La actividad aseguradora es una muy especializada forma de intermediación financiera. Las instituciones de seguros captan ahorros de personas y empresas (superavitarios) para aplicarlos a la inversión (deficiarios); empero el motivo del ahorro es la traslación de riesgos y el motivo de su aplicación con aplicaciones intermedias o secundarias al financiamiento de las reservas temporales que se forman".³⁷

De los conceptos de Cabello se desprende la importancia que tiene la actividad aseguradora por la protección que ofrece a los activos, al financiar su reposición. También como intermediario financiero que capta recursos y que hace uso de ellos para financiar de diferentes formas a diversos sectores de la economía.

³⁷ Cabello Pinchetti, Clemente, El Seguro como Institución de Intermediación Financiera, Ejecutivos de Finanzas, Año, XVIII núm. 9, septiembre, 1989. México, D.F. pp.34-36.

Las instituciones de seguros son sociedades anónimas concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y pueden clasificarse de acuerdo a su constitución en:

*Privadas;
Nacionales;
Mutualistas; y
Reaseguradoras.

Además pueden dedicarse a una o más de las siguientes operaciones de seguros:

I.- Vida;

II.- Accidentes y Enfermedades y

III.- Daños, en alguno (s) de los siguientes ramos:

a) Responsabilidad Civil y Riesgos profesionales;

b) Marítimo y transportes;

c) Incendio;

d) Agrícola;

e) Automóviles;

f) Créditos; y

g) Diversos;

h) Los hechos especiales que declare la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conforme a lo dispuesto por esta Ley".(Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros Art. 7).

Las operaciones y ramos anteriormente mencionados son los siguientes:

Las operaciones vinculadas con la vida comprenden aquéllos que tienen como base del contrato los riesgos que puedan afectar la existencia del asegurado, incluidos los beneficios adicionales que, basados en la salud o en accidentes personales, se incluyan en pólizas regulares de seguros de vida.

Las operaciones relacionadas con accidentes y enfermedades tienen como base las lesiones o incapacidades que afectan a la persona en su salud, ocasionados por enfermedades o accidentes.

Las responsabilidades civiles y riesgos profesionales responden a la indemnización que el asegurado deba a un tercero por causa de un hecho que cause un daño previsto en el contrato de seguro.

El ramo marítimo y de transportes se refiere a la indemnización por daños que sufran los bienes, los bienes transportados o las embarcaciones marítimas o aeroplanos

asegurados.

El ramo de incendio indemniza los daños causados por incendios, explosiones o accidentes similares cubiertos por el seguro.

El ramo agrícola protege al sector agropecuario al referirse a la pérdida o muerte de animales, o pérdida de cosechas.

El ramo de automóviles que en alguna época no era aceptada con agrado por las aseguradoras, indemniza daños o pérdida de automóviles asegurados, así como en su caso daños en propiedad ajena o a terceras personas.

El ramo de crédito indemniza pérdidas del asegurado por la insolvencia de sus clientes.

El ramo indefinido es el de diversos, que indemniza lo no incluido en los ramos anteriores".(Art. 8o L.G.I.S.M.S.).

De acuerdo al artículo 34 de la Ley de General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros las instituciones de seguros, sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

- I.- Operaciones de seguros, reaseguro y reafianzamiento;**
- II.- Constituir e invertir las reservas previstas en la Ley;**
- III.- Administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confían los asegurados o sus beneficiarios;**
- IV.- Administrar las reservas para fondos o pensiones o jubilaciones del personal, complementarias a las que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, así como las correspondientes a los contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones relacionados con la edad, jubilación o retiro de personas;**
- V.- Administrar las reservas retenidas a instituciones, correspondientes a reaseguros y reafianzamiento;**
- VI.- Dar en administración a las instituciones cedentes, las reservas constituidas por primas retenidas correspondientes a operaciones de reaseguro;**
- VII.- Efectuar inversiones en el extranjero por las reservas técnicas u otros requisitos por operaciones en el extranjero;**
- VIII.- Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero;**
- IX.- Recibir títulos en descuento y redescuento a instituciones y organizaciones auxiliares del crédito;**
- X.- Otorgar préstamos o crédito;**
- XI.- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia, para la realización de su objetivo social, así como operar con valores;**

XII.- Adquirir, construir y administrar viviendas de interés social e inmuebles urbanos de productos regulares;

XIII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles para la realización de su objeto social*.

Un punto específico y adicional a considerar es el del reaseguro, que consiste en palabras sencillas en asegurar los riesgos que las empresas aseguradoras aseguraron, diversificando de esta forma su riesgo. De no existir el reaseguro, ninguna empresa de seguros podría correr por cuenta propia riesgos importantes, dejando desprotegidos a los sectores productivos.

Podemos concluir que la actividad de las instituciones de seguros, aún cuando con ella obtienen recursos y los invierten en los términos que establece la Ley, ello es de manera limitada, además de que la misma actividad no, constituye propiamente un acto de intermediación directa, toda vez que la captación de los recursos requiere de otro tipo de actos accesorios con una finalidad determinada.

1.8. INSTITUCIONES DE FIANZAS.

"Estas empresas complementan la administración de riesgos en lo que al sector financiero compete. Son sociedades anónimas concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para otorgar fianzas a título oneroso".(Art. 1o.Ley Federal de Instituciones de Fianzas).

Las instituciones de fianzas han realizado, en el medio mexicano, una función especializada de garantía empleando sistemas de operación orientadas hacia el logro de tal finalidad.

La Ley de Instituciones de Fianzas del 31 de diciembre de 1942 ha sufrido diversas reformas que se proyectaron con objeto de dar solución a los problemas que la realidad fue presentando con lo cual ha dado como objetivos primordiales de las instituciones de fianzas:

- Buscar un perfeccionamiento en los sistemas de operación.
- Procuración en el mejoramiento en la estabilidad económica y en la liquidez.
- Prestación de Servicios.

El sistema de operaciones de las citadas instituciones se ha estructurado de modo que "las mismas sólo otorguen fianzas cuando tengan suficientemente garantizada la

recuperación de las cantidades que paguen en su calidad de fiadores" (Art. 19 L.F.I.F.). Las garantías de recuperación son a tal punto importantes, que su existencia regular es el factor primordial para que la presunción de solvencia sea una realidad. Cabe la posibilidad de no exigir garantías tratándose de fianzas de fidelidad, respecto de las cuales el volumen de primas es suficiente para cubrir las posibles responsabilidades. Las Fianzas que se otorguen ante las autoridades judiciales penales que se expidan para procesados para delitos en contra de las personas en su patrimonio exigen de un respaldo de garantía .

En cuanto a su régimen fiscal será sometido en toda su amplitud al poder impositivo de la federación.

Del análisis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en cuanto al capítulo 1, referente a la autorización y organización se desprende que su creación y funcionamiento el órgano competente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tratándose de Instituciones de Fianzas fijará periódicamente los márgenes de operación, los cuales se publicarán en el " Diario Oficial de la Federación ".

En relación con las prohibiciones de las instituciones de fianzas, se desprende que tienen entre otras las siguientes:

Entrar en sociedades distintas a las permitidas ya sea por la Ley Federal de Instituciones de Fianzas o la Legislación Bancaria; otorgar garantías en forma de aval; operar con sus propias acciones; obtener préstamos; gravar en cualquier forma los bienes de su activo; dar en reporto títulos de crédito".(Art.60 L.F.I.F.).

En cuanto a su régimen económico, las instituciones de fianzas deberán contar con un capital mínimo que les determinará la Comisión Nacional Bancaria y tendrán dentro de su activo créditos garantizados con prenda, hipoteca, además de los muebles necesarios para su servicio.

Las instituciones de fianzas estarán obligadas a constituir exclusivamente las reservas de fianzas en vigor, de previsión, de contingencia y las demás que la ley establece.

De acuerdo a lo expuesto se desprende que las funciones de la banca y las instituciones de fianzas convengan en varios aspectos concluyendo que la duplicidad de funciones no interfiere el funcionamiento de ambas y al efecto para todo lo concerniente a las instituciones de fianzas se esté a lo establecido en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, dado el régimen amplio de captación e inversión de recursos de las instituciones y la diversidad de las operaciones tanto de activos como de pasivos que pueden realizar los bancos y estrechez y de limitación de las actividades de las afianzadoras.

1.9. CASAS DE BOLSA.

En el último tercio del siglo pasado operaban en México, lo que pudiéramos calificar de bolsa clandestina, en donde había especulación y para evitar estas irregularidades y pensando en la garantía del público por decreto del 19 de octubre de 1887, se establece la primera bolsa mercantil.

"Se aprueba después el establecimiento de diferentes casas de bolsa, aunque no formaban parte directamente del sistema financiero ni del mecanismo de inversión; en 1907 se establecieron las oficinas de la compañía de seguros La Mexicana, y en 1910 cambió su denominación a Bolsa Privada de México, Sociedad Cooperativa Limitada, En 1991 cambió a Bolsa Mexicana de Valores, S.C.L.

Por otra parte los agentes de valores son los que están directamente relacionados con el público inversionista y con las emisoras de valores. En México existen dos tipos de agentes de valores:

El agente de bolsa (persona física)

La casa de bolsa (persona moral)

La esencia del trabajo que desarrollan ambos es la misma, pero debido al

extraordinario crecimiento en operaciones, en número de instrumentos de ahorro-inversión y en complejidad, se ha favorecido el desarrollo de las Casas de Bolsa, empresas que han fomentado el crecimiento institucional de nuestro mercado".³⁸

Las casas de bolsa adquirieron una importancia revelante dentro del Sistema Financiero Mexicano a partir de la expropiación bancaria de 1982 y se han insertado en la experiencia de nuestro país como un importante instrumento de orientación y capacitación del público y han adquirido tanto por el volumen de transacciones, como por monto de sus capitales, una categoría muy especial dentro del moderno sistema financiero mexicano,

"Los agentes de valores personas moral (casa de bolsa) sociedad anónima inscrita en la sección de intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, podrán realizar las actividades siguientes:

- 1.- Actuar como intermediario en operaciones con valores;
- 2.- Recibir fondos para realizar operaciones con valores;
- 3.- Brindar asesoría en materia de valores;
- 4.- Recibir créditos para su operación ;
- 5.- Otorgar préstamos para la adquisición de valores con garantía de éstos.Esta

³⁸ Igartúa Arriaza, Octavio. "Introducción al Estudio del Derecho Bursátil". Ed. Porrúa, México 1988. P. P. 151-152.

temporalmente no se hace;

6.- Realizar operaciones por cuenta propia, con cargo a su capital y con valores con sus accionistas;

7.- Administrar y guardar valores, depositando estos en el INDEVAL;

8.- Operar a través de oficinas, sucursales o agencias de instituciones de crédito;

9.- Invertir en sociedades que les presten servicios complementarios a su actividad;

10.- Actuar como representante de obligacionistas o tenedores de otros valores;

11.- Actuar como Sociedad Operadora de Sociedad de Inversión".(Art.22 Ley del Mercado de Valores).

Lo anterior nos señala en forma clara que las atribuciones con las que cuentan los Agentes Sociedad Anónimas, (casas de bolsa) son mucho más completas y amplias en su función como intermediarias.

En conclusión de acuerdo a la actividades que desarrollan las Casas de Bolsa no tienen ninguna semejanza con las actividades de las Instituciones de Crédito, en el sentido de que no existe duplicidad de funciones entre las mismas, por lo que consideramos que pueden seguir funcionando en la misma forma como han venido operando sin que haya ningún riesgo de confusión entre el funcionamiento de ambas.

1.10. SOCIEDADES DE INVERSIÓN.

Son sociedades anónimas con capital mínimo totalmente pagado, orientadas al análisis de opciones de inversión de fondos colectivos, que tienen por objeto la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la captación de numeros ahorradores interesados en formar y mantener su capital, invirtiéndolo por cuenta y a beneficio de éstos, sin pretender intervenir en la gestión administrativa de las empresas en que invierten, salvo en el caso de las SINCAS.

Para la organización de las sociedades de inversión se requiere de la concesión del Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la regulación en su funcionamiento está a cargo de la Comisión Nacional de Valores, ejerciendo control y vigilancia mediante la aplicación de reglas de carácter general.

Las sociedades de inversión, mediante la diversificación de sus carteras, permiten disminuir los riesgos de la inversión bursátil. Estas carteras de valores representan sus activos y actúan de respaldo para la emisión de sus acciones, que se ofrecen en venta pública.

La operación de fondo maneja montos considerables, lo que permite aprovechar

ventajas que difícilmente pueden obtener los pequeños inversionistas aisladamente, dando acceso a éstos a los beneficios que ofrece el Mercado de Valores, mediante la posibilidad de contar con una inversión diversificada y profesionalmente administrada.

Las sociedades de inversión operan muy dinámicamente los constantes cambios en la situación económica y la captación o retiro de recursos de los inversionistas, obligan a una constante evaluación de sus carteras, de las opciones, estrategias y posibilidades a futuro, ofreciendo al mismo tiempo liquidez a los participantes, ya que pueden vender sus acciones en el momento en que lo deseen.

Para José Prats Esteva: "Las sociedades de inversión, son aquellas Instituciones de Inversión Colectiva que tienen por objeto exclusivo la compra y gestión, por cuenta de sus asociados o participantes, de una cartera de valores mobiliarios o inmobiliarios, aplicando los principios de división, limitación y reparto de riesgos y reduciendo al máximo las operaciones de tipo especulativo o alcautorio".³⁹

"El objeto de las sociedades de inversión es fortalecer y descentralizar el mercado de valores; permitir el acceso del pequeño y mediano inversionista a dicho mercado; democratizar el capital y contribuir al financiamiento de la planta productiva del País".(Art. 1o.L.S.I.).

³⁹ Prats, Esteva, José Ma. Mito y Realidad de los Fondos de Inversión. Bilbao, Deusto Ed. 1971.

Si bien las sociedades de inversión tienen muchas ventajas, en su operación representan algunas dificultades, entre las que destacan las siguientes:

1.- Las comisiones que se cobran a cualquier inversionista de sociedad de inversión, han sido más elevadas que las que paga cualquier otro inversionista en la bolsa de valores.

2.- La democratización del capital es muy relativa, ya que históricamente la colocación de acciones ha sido en porcentaje que representa una mínima parte del capital.

3.- Las casas de bolsa que actúan como operadoras de sociedades de inversión, aparte de cobrar comisiones por vender, cobran por la administración, y como administradoras, podrían orientar las inversiones hacia valores en los que la misma casa está interesada.

El capital de las sociedades de inversión está representado por acciones ordinarias con duración indefinida, sin derecho de tanto ni reserva legal, pudiendo recomprar temporalmente sus acciones. Ninguna persona física o moral podrá tener una participación superior al 10% del capital pagado con excepción de accionistas fundadores, casas de bolsa, operadoras de sociedades de inversión o accionistas de sociedades de inversión de capitales, con autorización los tres últimos, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a las diferentes clases de sociedades de inversión encontramos que podemos clasificarlas en base a su estructura.⁴⁰

"De acuerdo con su estructura financiera, en:

- a).- De capital Fijo, Rígidas o Cerradas.
- b).- De Capital Variable, Flexible o Abiertas.
- c).- De Capital Mixto.

De acuerdo con su estructura Jurídica, en:

- a).- Clubes de Inversión.
- b).- Fondos de Inversión.
- c).- Sociedades de Inversión.

Las Sociedades de Capital Fijo de Tipo Cerrado, conocidas también por "Close-End", fueron las primeras en conocerse y tener aceptación, ya que en su época cumplieron con su cometido, sin embargo han venido siendo desplazadas por las de capital variable, a partir de 1920.

⁴⁰ Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. pp. 945-946-947.

Las Sociedades de Inversión Abierta u "Opend-End", a pesar de contar con menos años de operación que las de capital fijo, han sido muy aceptadas nacieron en la segunda mitad de los veinte y alcanzaron su mayor auge en los Estados Unidos alrededor de 1935.

Tienen la diferencia con las de capital fijo de que, sus accionistas pueden obtener en cualquier momento, el reembolso de su inversión.

Las Sociedades de Capital Mixto: Esta modalidad no es reconocida por la mayoría de los tratadistas, pero algunos autores consideran que se inician como abiertas, generalmente y después de cumplir con determinados requisitos, transforman su estructura financiera."⁴¹

Los Clubes de Inversión no tienen existencia legal como entidades jurídicas, Lagunilla Inárritu, indica que los clubes de inversión también son llamados Clubes de Accionistas, definiéndolos como: "Una asociación de pequeños inversionistas que compran en común valores mobiliarios."⁴²

Fondos de Inversión. Prats los define como: "Una institución que concentra el dinero de numerosos ahorradores y lo invierte, por cuenta y a beneficio de éstos, entre un

⁴¹ Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. pp. 945-947.

⁴² Lagunilla Inárritu, Alfredo, Las Sociedades de Inversión, Panorama internacional, El cas de México, Firms, México. 1969.

amplio y selecto grupo de valores, sin pretender, en ningún caso la influencia en las sociedades en las que participa."⁴³

Por otro lado las Sociedades de Inversión de acuerdo al artículo 4o. de la Ley General de Sociedades de Inversión de clasifican en:

- 1.- "Sociedades de inversión comunes;
- 2.- Sociedades de inversión de renta fija, y
- 3.- Sociedades de inversión de capitales".

"Sociedades de Inversión Comunes operan con valores de renta fija y renta variable dentro de los límites aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecidos por la Comisión Nacional de Valores. En el momento actual de acuerdo a la circular 12-16 deben mantener cuando menos una inversión del 50% en valores de renta variable.

Sociedades de Inversión de Renta Fija operan con valores de renta fija dentro de los límites aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establecidos por la Comisión Nacional de Valores. Estas sociedades pueden ser para personas físicas o para personas morales y destaca el hecho de que las de dentro de toda la cartera de inversiones existente en México, las personas físicas pueden invertir hasta un máximo del 30% de su

⁴³ Prats, Esteva, José Ma., Op. Cit. pp. 36-89.

capital en emisiones de papel comercial. En las personas morales este máximo se eleva a un 50%.

Sociedades de Inversión de Capitales operan con valores que no cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores pero que ofrecen el atractivo de inversión en negocios nuevos. Las inversiones pueden ser en negocios que buscan modernizarse, en empresas. La principal ventaja de financiamiento, condición que puede resultar más favorable en las condiciones actuales de México".⁴⁴

Por último las sociedades de inversión tienen una escasa liquidez y los rendimientos son por debajo de los otorgados por las instituciones de crédito; concretando sus actividades a la colocación de los capitales de los pequeños accionistas, estando facultadas dichas sociedades para la libre administración de los mencionados recursos. Igualmente debe señalarse que las operaciones asignadas a estas sociedades, se diferenciará claramente de las que han sido asignadas a las instituciones de crédito, por ello puede concluirse que no existe posibilidad de confusión entre las funciones que realiza cada una de ellas.

⁴⁴ Lagunilla Iñarritu, Alfredo. Op. Cit. pp. 56-61.

1.11. FIDEICOMISOS PUBLICOS.

"El Fideicomiso es una operación jurídica relativamente reciente en nuestro medio, aún cuando existen antecedentes legislativos y algunos proyectos de leyes, como los conocidos con el nombre de Proyecto de Limantour de 1905, Proyecto Creel de 1924, Proyecto Vera Español de 1926 y la Ley de Bancos de Fideicomisos de 1926; se introdujo esta institución en la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito del 27 de agosto del mismo año.

La Doctrina ha discutido mucho las antecedentes del fideicomiso, algunos lo remontan al Derecho Romano y otros al Trust, que surgió en el Common Law y la Equity en Inglaterra, entre los siglos XIII y XV.

En México se discute, la naturaleza jurídica del fideicomiso. Hay quienes lo consideran contrato y quienes lo consideran como negocio jurídico.

Por nuestra parte podemos decir que el fideicomiso es una serie de operaciones jurídicas necesarias para la realización de un fin lícito y determinado, que deberán ceñirse y ajustarse a los términos del contrato constitutivo de fideicomiso, por lo que tomando en cuenta que el fiduciario no está obligado a aceptar dicho contrato sino más bien es

potestativo, en esa virtud consideramos que el mencionado fideicomiso se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y por lo tanto produce ciertas consecuencias jurídicas.

Los fideicomisos son creados por el Gobierno Federal para subsanar las carencias de financiamiento de ciertos sectores de la economía.

Para un mejor entendimiento del tema, a continuación nos referimos a los sujetos que intervienen en toda relación fiduciaria y son fideicomitente, fiduciario y fideicomisario.

1.- **Fideicomitente**, es la persona titular de los bienes o derechos, que transmite a la fiduciaria, para el cumplimiento de una finalidad lícita, y desde luego, debe tener la capacidad jurídica para obligarse y para disponer de los bienes;

2.- **Fiduciario**, es la institución de crédito que tiene concesión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para actuar como tal;

3.- **Fideicomisario**, es la persona que recibe el beneficio del fideicomiso, o la que recibe los remanentes una vez cumplida la finalidad.

Conforme al artículo 346 de la Ley General de Título y Operaciones de Crédito tenemos que "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. "

En cuanto a la forma del fideicomiso siempre debe constar por escrito.

En México el fideicomiso sólo puede ser desempeñado por instituciones de crédito, a las que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público haya otorgado concesión para actuar precisamente en el ramo fiduciario.

El fideicomiso público es un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, tienen el carácter de fideicomitente, transmitiendo la titularidad de bienes del dominio público, o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público.

De lo expuesto surgen como elementos del fideicomiso los siguientes:

1.- "El Fideicomitente que puede ser.

- a) El Gobierno Federal.
- b) Los Gobiernos de las entidades federativas.
- c) Los Ayuntamientos en los Municipios.

2.- Patrimonio Fiduciario.

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación.

- b) Bienes del dominio privado.
- c) Bienes Inmuebles.
- d) Bienes Muebles.
- e) Dinero en efectivo.
- f) Subsidios.
- g) Derechos.

3.- El Fiduciario.

Sólo pueden ser fiduciarias las instituciones de crédito.

4.- Objeto.

Los fideicomisos públicos pueden tener por objeto lo siguiente:

- a) La inversión de fondos públicos.
- b) Manejo y administración de obras públicas.
- c) Prestación de servicios.
- d) La producción de bienes para el mercado.

5.- Fines de los Fideicomisos Públicos.

Los fines siempre serán de interés público, satisfacer las necesidades colectivas, obtener mejores rendimientos de los elementos de la Administración Pública, optimizar esa actividad y tender a una mayor eficiencia y eficacia.

6.- Duración.

En los fideicomisos normales, la duración máxima de éstos es de 30 años, sin embargo, hace la salvedad la ley de que en instituciones de beneficencia o de orden público, su duración puede ser indefinida".⁴⁵

El fideicomiso como contrato no da nacimiento a una persona jurídica distinta de las partes contratantes, es decir, fideicomitente, fiduciaria y fideicomisario.

Las Leyes que lo regulan son:

Ley de Instituciones de Crédito (Diario Oficial de la Federación, de 15 de julio de 1990);

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; Ley General de la Administración Pública Federal; Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gastos Públicos; Ley Federal de Entidades Paraestatales;

Cabe mencionar que en ninguno de los artículos de dichos ordenamientos legales establecen que el fideicomiso tenga personalidad jurídica propia:

Clasificación de los fideicomisos. Existen varias clasificaciones una es la siguiente:

⁴⁵ Op. Cit. Acosta Romero, Miguel. p.559.

"Expreso y tácito según sea que se manifiesta en forma indubitable la voluntad, o derive de algún acto en forma tácita.

Fideicomiso oneroso o gratuito según se trate de que devengue honorarios el fiduciario, o no; en su caso, de que en relación con la transmisión de bienes, ésta sea o no gratuita.

Fideicomiso Público y Privado el primero es aquél en el que intervienen instituciones gubernamentales, o tengan por objeto bienes del Gobierno Federal, o realice actividades de interés público; privado es aquél que se celebra exclusivamente entre particulares".⁴⁶

Otra clasificación de los fideicomisos, es la que los divide en:

"Fideicomiso de Propiedad en el que el objeto del fideicomiso es la transmisión de bienes en favor del fideicomisario.

Fideicomiso de Garantía uno de los objetos es por ejemplo que los extranjeros garanticen a la Secretaría de Gobernación los ingresos que está exige para que adquieran la calidad de inmigrante rentista.

⁴⁶ Acosta Romero, Miguel Op. Cit. p.560.

Fideicomiso de Administración en este el fideicomiso transmite únicamente la administración de sus bienes, no la propiedad, para aplicarlos a favor de un fideicomisario.

Fideicomiso sobre Seguros de Vida donde el fideicomitente designa como beneficiario de su seguro de vida a un fiduciario (banco), para que a través de un fideicomiso de administración los aplique como haya designado. Esta es una forma de dar una protección más profesional a los hijos, ya que no siempre se tiene el albacea adecuado.

Fideicomiso Testamentario; constituye la única forma de seguir administrando el patrimonio de uno aún después de muerto, evitando quebrantos económicos a los beneficiarios por pleitos familiares o mala administración.

Fideicomiso de Inversión; es aquél a través del cual el fideicomitente destina ciertos fondos para la adquisición de valores o inversiones. Uno de los fideicomiso más importantes en México, es el de Nacional Financiera que opera con las casas de bolsa para remitir y administrar inversiones de extranjeros en valores únicamente reservado para mexicanos en la Bolsa Mexicana de Valores.

Fideicomiso de Fondos para Pensiones y Jubilaciones; este permite a las empresas crear los fondos de pensiones y jubilaciones necesarios para sus trabajadores, dándolos a una institución confiable.

Fideicomiso con Fines Sociales o Educativos: es el instrumento ideal para garantizar el otorgamiento de ciertos fondos o actividades sociales como hospitalarias o de beneficencia, o a actividades científicas o educativas como becas a estudiantes".⁴⁷

Finalmente, las operaciones fiduciarias, que las instituciones de crédito pueden realizar están previstas en la Ley de Instituciones de Crédito de 1990, específicamente en el artículo 46 fracciones XV a XXII.

Destacándose lo siguiente:

Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;

Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones;

Desempeñar el cargo de albacea;

Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;

⁴⁷ Pérez Santiago, Fernando "Síntesis de la Estructura Bancaria y del Crédito."

Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o périto.

1.12. PATRONATO DEL AHORRO NACIONAL.

"El Patronato del Ahorro Nacional surge en el año de 1950 con la publicación de la Nueva Ley del Ahorro Nacional y desde entonces, ha sido el encargado de realizar los objetivos sociales y económicos de interés público establecidos en dicha Ley. Tales objetivos han sido los de captar el ahorro de aquéllas personas que integran un sector de la población que por su condición económica no concurre a los servicios que ofrecen otras instituciones financieras, por lo que capta una porción considerable del ahorro popular.

La actual nueva Ley del Ahorro Nacional solo ha sido reformada y adicionada en 1961 y 1963, conservando por tanto una gran parte de su contenido original, desde tales fechas hasta la actualidad, el sistema financiero mexicano ha tenido grandes transformaciones, tanto en su estructura como en su funcionamiento, y ello ha originado una nueva legislación para regular a las instituciones que se encarguen de captar ahorro del público.

Desde que el patronato inició a partir de 1950, la colocación de bienes, que duplicaban su valor a los 10 años, se incluía un seguro de protección familiar que participaba en sorteos trimestrales con oportunidad de obtener premios de 10 veces el valor del bono. Dicha colocación tuvo gran aceptación en el mercado de ahorradores, sobre todo en aquéllos de ingresos medios y bajos. Durante las décadas de los 50 y los 60, los rendimientos de los

bonos fueron similares a los de otros instrumentos, como las cédulas hipotecarias, los bonos del gobierno mexicano, las obligaciones industriales, los títulos financieros de Nacional Financiera y los bonos hipotecarios del Banco Nacional de Obras y Servicios.

A partir de 1977 se contrajo la captación del ahorro, debido a la elevación de las tasas de interés de otros instrumentos de captación por lo que el Patronato elevó sus rendimientos para que los bonos triplicaran su valor a los 10 años, con el propósito de mantener su competitividad.

Es por lo anterior que se considera que al contar el Patronato con una nueva Ley Orgánica se le dará más flexibilidad en el diseño e implantación de nuevos instrumentos de ahorro con lo que se espera elevar aún más, los volúmenes de ahorro nacional en beneficio de los sectores de la población que puede atender el Patronato y en beneficio de la Nación".⁴⁸

"En el Capítulo Primero de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional se señala que es un organismo descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, tendrá su domicilio en la ciudad de México, y como entidad que forma parte del sistema financiero, tendrá por objeto fomentar el ahorro nacional, mediante los instrumentos de captación que se establecen en su ley orgánica, en beneficio del desarrollo

⁴⁸ Exposición de Motivos de la Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional.

económico del país.

En el Capítulo Segundo se establece que para el cumplimiento de su objeto el Patronato del Ahorro Nacional podrá emitir bonos y estampillas; para por ese medio captar el ahorro del público; recibir depósitos de dinero para formar capitales pagaderos a plazos; otorgar préstamos con garantía prendaria; efectuar las operaciones de fideicomiso que le encarguen sus clientes y llevar a cabo mandatos y comisiones".⁴⁹

Asimismo se determina que será la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la dependencia competente encargada de autorizar el régimen financiero y demás características de las operaciones y servicios que realiza el Patronato del Ahorro Nacional. Se señala que los recursos obtenidos por las operaciones se deberán destinar al financiamiento del desarrollo del país e invertir en los renglones de activo que señala la propia Secretaría. Se conserva, al igual que en la Ley del Ahorro la disposición que establece la garantía incondicional de pago en efectivo del Gobierno Federal por lo que respecta a los títulos de crédito que emita u operaciones que realice el Patronato del Ahorro Nacional.

"En el Capítulo Tercero se establecen las disposiciones relativas al régimen y características de las operaciones que realiza el Patronato del Ahorro Nacional. Entre ellas

⁴⁹ Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional, artículos 1o, 2o, 3o, y 5o, Publicados en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de diciembre de 1986.

se encuentran las relativas a que los Bonos del Ahorro Nacional son títulos pagaderos a la vista y con derecho a participar en sorteos para la obtención de premios durante todo el tiempo de su vigencia; se aclara que los premios son ganancias adicionales y que el derecho a recibir el pago de los mismos prescribe en un año.

También en dicho Capítulo se señala que es el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el facultado para garantizar el monto de las emisiones de bonos y estampillas del Ahorro Nacional de acuerdo con lo dispuesto en la legislación aplicable.

El Capítulo Cuarto se refiere a la administración del Patronato del Ahorro Nacional, la cual se encomienda a un Consejo Directivo y a un Director General. Se determina en dicho capítulo la forma de integrarse y de funcionar del Consejo Directivo, así como sus facultades indelegables. Por lo que se refiere al Director General se señala la forma de designarlo y los requisitos que debe satisfacer la persona que ocupe dicho cargo, también se señalan sus facultades y funciones.

Se incluye una disposición relacionada a la vigilancia del Patronato, la cual se encomienda a un comisario propietario, con su respectivo suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

En el último capítulo se incluyen disposiciones relativas a la forma como quedarán protegidos los intereses del público que efectúe operaciones o utilice los servicios del Patronato del Ahorro Nacional; las relativas a la contabilidad y la inspección y vigilancia que sobre la misma ejerza la Comisión Nacional Bancaria; la dependencia encargada de aprobar los programas financieros y presupuestos de gastos e inversiones; el régimen jurídico a que se sujetan las relaciones entre el organismo y sus trabajadores; las disposiciones jurídicas que rigen supletoriamente, y la dependencia encargada de interpretar para efectos administrativos los preceptos de la Ley Orgánica".⁵⁰

⁵⁰ Op. Cit. Capítulos Tercero, Cuarto y Quinto.

CAPITULO II

AGRUPACIONES FINANCIERAS

2.1. ANTECEDENTES DE LOS GRUPOS FINANCIEROS.

El régimen de banca especializada establecido a partir de la Ley de 1925 conllevó la separación de los diversos tipos de actividad bancaria, de acuerdo con instrumentos de capacitación de recursos y plazos muy diferentes. A partir de esa fecha y como instituciones de crédito operaban diversos grupos de la actividad de banca, necesitaban la complementación de sus servicios, de tal manera, que fueron estableciendo relaciones entre ellas, apareciendo una concentración de empresas bancarias a través de adquisición de acciones de unas por otras, manteniendo cada una su independencia jurídica y sin desaparecer sus órganos de administración.

La formación de sistemas o agrupaciones de varias instituciones de crédito se llevó a cabo, entre otras formas a través de suscripción de acciones de las diferentes sociedades, o mediante convenios que respetando la personalidad jurídica de cada institución, permitieron la complementación y coordinación de la misma respecto de determinados aspectos de importancia, como podían ser estabilidad , reposición de pérdidas de capital, consolidación de balances, etc.

La distinta rentabilidad existente entre las instituciones que actuaban en

mercados diferentes creó una situación de una desigualdad que ponía en desventaja a unas frente a otras. La limitación para operar sólo una parte del mercado se tornó inconveniente y la agrupación no se dejó esperar. Con anterioridad a la adición en 1970 del artículo 99 bis de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, no había precedentes respecto de grupos en materia bancaria.

De hecho las únicas figuras afines existentes en nuestros ordenamientos jurídicos se encontraban, por una parte, en la legislación fiscal, concretamente en el "Decreto que concede estímulos a las sociedades y unidades económicas que fomentan el desarrollo industrial y turístico del país", y básicamente en las "Unidades Económicas" a que dicho ordenamiento se refería en su articulado y por la otra, los consorcios de instituciones de seguros previstos en el artículo 11 de Ley General de Instituciones de Seguros, los cuales, en nombre y por cuenta de diversas instituciones no implicaba unión entre ellas. Por lo demás no existía figura o disposición legal o administrativa que dejara ver la existencia de agrupaciones y mucho menos en materia financiera".²

La adición en estudio de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares reconoció los problemas que para las instituciones implicaba la conservación tajante del sistema de banca especializada, siendo tal adición en su momento, de gran importancia, al respecto Del Cueto menciona:

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de junio de 1973.

² Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, pp. 315-320.

" No obstante . . . La adición de mayor relevancia para el sistema, que se hizo en ese año de 1970, fue la consistente en incluir en la Ley Bancaria las normas que permitieron, por una parte la existencia legal de los grupos financieros, por la otra que regularon su funcionamiento. Efectivamente, se presentó entonces la oportunidad de dar el primer paso hacia un cambio que con el tiempo se espera venga a reestructurar todo el sistema bancario nacional, supliendo el concepto de banca especializada que aunque mitigado por diversas disposiciones, se había establecido en México desde la primera legislación bancaria por el concepto que ahora se estima como el más adecuado o sea el de Banca Múltiple.

Sin embargo esto constituyó apenas el primer paso, y hubieron de pasar cinco años para que se diera el segundo". ³

La existencia de los grupos financieros se fue planteando y acrecentando, comprendiendo no sólo a instituciones de crédito, siendo éste el supuesto del artículo 99 bis de la adición que nos ocupa, sino también organizaciones auxiliares y aún más, empresas que por su giro prestaran servicios conexos o complementarios a los bancos, por ejemplo inmobiliarias, publicitarias, papelerías, de transporte especializado, etc. El proceso de unificación en grupos fue orientado a la formación de personal especializado, de departamentos comunes al grupo, de crear una imagen de publicidad, respecto de la unidad en la prestación de los más variados servicios.

³ Del Cuento Legaaspi, Roberto "Algunos Aspectos destacados, concernientes al origen de la Legislación Bancaria Mexicana" Tesis profesional, Escuela Libre de Derecho.

Por otra parte, resulta necesario mencionar que el establecimiento de grupos financieros conforme a las reformas de 1970 adicionándose el artículo 99 bis de la Ley de 1941, buscaba solamente la coordinación y complementación entre instituciones de crédito, es decir, los miembros del grupo serían solo bancos los cuales debían realizar aportaciones a un fondo común administrado por el Banco de México o celebrar un convenio de responsabilidad recíproca e ilimitada, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La realidad lo requería pues existía una diferencia notable en la rentabilidad de los diferentes tipos de banca; pues en el proceso de captación de recursos del público de cada una de ellas, existían apreciables variaciones, lo que ponía en desventaja a unas frente a otras.

"Asimismo conviene señalar que la citada adición presentaba determinados problemas.

En la práctica los grupos bancarios no constituyeron el fondo común previsto en el multicitado artículo 99 bis, sino prefirieron la celebración de un convenio de responsabilidad recíproca e ilimitada, recabando la autorización de las autoridades hacendarias. La razón por la cual dicha práctica se llevó a cabo fue ciertamente porque las aportaciones que las instituciones harían a tal fondo no computarían para determinar su capacidad de admisión de pasivos para sus inversiones obligatorias previstas en la Ley." ⁴

⁴ Borja Martínez, Francisco. "Desarrollo del Derecho Bancario Mexicano".; Jurídica; Universidad Iberoamericana; (México). p-57.

Este punto, aunado con la piramidación y cruzamiento de capitales presentaron una cierta inconveniencia en el régimen legal de los grupos de instituciones de crédito en estudio.

Sobre el particular Borja Martínez nos comenta:

"Esa estructura propicia una piramidación de capitales que implican o pueden implicar ciertos riesgos en cuanto a la solidez de los mismos, permitiendo a las instituciones del grupo ampliar considerablemente sus capacidades para adquirir pasivos ya que un peso invertido en el capital de una de las instituciones da a ésta una determinada capacidad de pasivo que vuelve a producirse en otra institución cuando ese mismo peso se aplica a constituir el capital de esta última."⁵

Durante el período comprendido entre la adición del artículo 99 bis y la creación de la banca múltiple en 1975, se llegaron a establecer 15 grupos financieros autorizados por las autoridades hacendarias según se desprende de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para efectos de la creación de la banca múltiple. El establecimiento de estas agrupaciones fue el primer intento para unificar los servicios de banca divididos por la especialización del sistema.

Las razones ya expuestas así lo precisaron y la tendencia hacia la unificación

⁵ Borja Martínez, Francisco. Op. Cit. P- 121.

de la banca se había dado materialmente, pero en lo formal la división persistía.

2.2 CONCEPTO.

Hasta antes de las reformas en 1970 a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares⁶ era difícil precisar un concepto de grupo financiero, el artículo 99 bis adicionado en dichas reformas a la Ley en comento conceptuaba a los grupos financieros como "las agrupaciones de instituciones de crédito que se obliguen a seguir una política financiera coordinada y entre las cuales existan nexos patrimoniales de importancia, podrán ostentarse entre el público con el carácter de "grupos financieros", siempre que se garantizara la reposición de la pérdida de sus capitales pagados.

Por otra parte las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros⁷ entienden como grupo financiero al integrado por una sociedad controladora, por las entidades financieras y por las empresas, que obtengan autorización de la Secretaría para constituirse y funcionar como grupo financiero en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de las mismas Reglas⁸.

De lo anterior se desprende que la definición de lo que el artículo 99 bis de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares llamó grupo financiero fue

⁶ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970.

⁷ Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1991.

⁸ Op. Cit. Reglas Generales para ... Disposición Segunda, fracc. IV.

meramente transitoria y como una etapa de transformación de la banca especializada a la banca múltiple.

Consideramos que la ostentación entre el público del grupo financiero implica proporcionar un mejor servicio al satisfacer todos los requerimientos del público en un sólo edificio.

Por otro lado con la integración de los grupos financieros se pretende acceder a un mercado competitivo por lo que las entidades financieras que lo conforman deben prepararse y desarrollarse para elevar la calidad de los servicios que presten.

2.3. REGULACION LEGAL DE LOS GRUPOS FINANCIEROS .

El antecedente del marco jurídico actual conforme al cual se crearon los grupos financieros universales se encuentra en las agrupaciones no bancarias previstas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la Ley del Mercado de Valores, en la Ley General de Instituciones de Seguros y en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas específicamente en los artículos 49, 18, 29 y Bis respectivamente.

La existencia de estos grupos financieros tanto bancarios como no bancarios tuvieron una vida efímera. La expedición de la nueva Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y, la reforma al artículo 18 de la Ley del Mercado de Valores, todas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, vinieron a establecer un marco legal bien diferente. Asimismo, las disposiciones relativas a los grupos financieros no bancarios previstas en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la Ley General de Instituciones de Seguros en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas fueron derogadas, la disposición relativa a los grupos no bancarios prevista en la Ley del Mercado de Valores fue reformada, y la totalidad de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca de Crédito fue, a su vez derogada.

Las particularidades que esos grupos financieros no bancarios presentaban en los ordenamientos jurídicos respectivos son de suma similitud a las que en la actualidad presenta la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Consecuentemente nos

reservaremos los comentarios sobre tales particularidades para tratarlos al referirnos a la Ley en comento.

El marco legal de las agrupaciones financieras es ahora, bien distinto por lo menos formalmente. Dicho marco jurídico será el tema principal de estudios del presente trabajo y, por el momento, resulta conveniente adelantar que existen ahora tres tipos diversos de grupos financieros.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras⁹ prevé el establecimiento de grupos con estructura similar a la que correspondía a los anteriores grupos financieros no bancarios citados líneas arriba. Ahora, dichos grupos encabezados por una sociedad controladora tienen una gama total y universal de operaciones y servicios financieros a poder realizar, toda vez que bajo dicha sociedad controladora se ubicarán por lo menos tres distintos intermediarios financieros, incluyendo instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros y fianzas.

"Por otro lado el 23 de enero de 1991 aparecen publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, cuyo principal objeto será regir, de conformidad con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, los términos y condiciones para la constitución y funcionamiento

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

de grupos financieros."¹⁰

En cuya exposición de motivos se señala que :

"La celeridad con que se han venido registrando los cambios en los mercados financieros internos y externos, ha conllevado al operativo de modernizar el sistema financiero mexicano.

En ese contexto, destaca el restablecimiento del régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito a fin de promover la modernización del sistema bancario y financiero en su conjunto. Resaltan de igual forma las disposiciones jurídicas relativas a la integración de las entidades financieras para dar respuesta a los retos que implica la creciente globalización de la estructura financiera internacional.

La conformación de grupos financieros responde a esta necesidad y persigue brindar mayor solidez al sistema financiero fortaleciendo a todos y cada una de sus integrantes, facilitando la generación de economías de escala, abatiendo costos de operación y administración y proporcionando un mejor servicio al público al quedar sus integrantes autorizados a ofrecer los servicios que prestan los demás agrupados.

Su finalidad consiste en propiciar la integración de entidades financieras a estos

¹⁰ Artículo 10 de las Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.

grupos, así como normar su funcionamiento y fomentar su desarrollo de tal forma que se promueva la profundización del sistema financiero en la economía nacional".

2.4.CONSTITUCCION E INTEGRACION DE LOS GRUPOS FINANCIEROS.

Retomando el tema del punto anterior respecto a la similitud de las particularidades de los grupos financieros no bancarios con grupos financieros actuales podemos establecer que las principales características de estos son:

El estar integrados por una sociedad controladora y por lo menos con tres de las entidades financieras que prevé el artículo 7o de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con la limitante de que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión de esa forma la empresa controladora podrá rodearse de entidades financieras con giro diferente, pero con fines comunes.

Con la finalidad de conocer quienes pueden formar parte de un grupo financiero y como constituirlo, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras señala que:

"Las entidades financieras que formen parte de un grupo financiero podrán usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como tales, actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate".(Art. 8o. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

En la Ley en comento se prevé que para constituir y operar grupos financieros, es necesario contar, al igual que sucede con la banca múltiple y los otros intermediarios, con

autorización por parte del Gobierno Federal llámese Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, y según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores, de Seguros y Fianzas.(Art. 6o. L.P.R.A.F.).

Asimismo, la citada Ley en su artículo 9o preceptúa que la solicitud de autorización para constituirse y funcionar como grupo financiero debe presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañada de la siguiente documentación:

I. Proyecto de estatutos de la controladora, que deberá contener los criterios generales a seguir para evitar conflictos de interés entre los participantes del grupo;

II. Relación de socios que constituirán la controladora y el capital que cada uno aportará, así como de los consejeros y funcionarios de los dos primeros niveles que integrarían la administración;

III. Proyecto del convenio único de responsabilidades a que se refiere el artículo 28 de esta Ley;

IV. La demás documentación que en su caso, solicite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación al proyecto de estatutos de la controladora, podemos decir que es

importante porque contiene las bases generales de organización y funcionamiento de la sociedad como controladora del grupo, es decir, comprende los siguientes aspectos: denominación, objeto, domicilio, duración, nacionalidad, participación accionaria, capital social, administración de la sociedad, vigilancia, asambleas, aplicación de utilidades, disolución, liquidación, fusión de la sociedad y los criterios para evitar conflictos de intereses.

Respecto al punto II, es importante destacar quienes son los socios que integran a la controladora con objeto de vigilar el porcentaje del capital pagado de la misma que puede detentar y de esta manera acatar lo dispuesto por el artículo 20 de la citada Ley.

Un punto de importancia lo constituye el convenio único de responsabilidades, el cual es celebrado entre la sociedad controladora y las entidades financieras que integran al grupo.

Una de las limitantes que se establecen para los integrantes de los grupos financieros, es de que los mismos se abstengan de participar en el capital de otro del mismo grupo, pues de esa manera, se evitarían piramidaciones de capital, proporcionando autosuficiencia en cada uno de ellos, respecto a las obligaciones que contraen en el ejercicio de sus operaciones.

Finalmente, como un elemento fundamental para reforzar la protección de los intereses de quienes reciban los beneficios de los servicios presentados por los distintos

integrantes del grupo, se plantea que la sociedad controladora y cada una de ellos, formalicen un convenio según el cual, la primera respondería de manera subsidiaria e ilimitada por las obligaciones de los segundos e ilimitada por las pérdidas.(Art. 28o Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

De esta manera, la emisión de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de Julio de 1990, establece las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, facultando como ya se ha advertido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para expedir las disposiciones de carácter general que regulen los demás términos y condiciones para su constitución y operación. Para dar cumplimiento a esa disposición, el 23 de enero de 1991 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros cuya finalidad consiste en proporcionar la integración de entidades financieras a estos grupos, así como normar su funcionamiento y fomentar su desarrollo de tal forma que se promueva la profundización del Sistema Financiero en la economía nacional.

2.5. DIVERSOS GRUPOS FINANCIEROS.

Dentro de nuestro sistema financiero hay actualmente tres diversos tipos de agrupaciones:

Las agrupaciones encabezadas por una sociedad controladora , regidas por la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; agrupaciones financieras bancarias, es decir las que son encabezadas por un banco, previstas en el segundo párrafo del artículo 89 de la Ley de Instituciones de Crédito y finalmente, los grupos bursátiles, es decir las que son encabezadas por una casa de bolsa, contempladas en el artículo 18 de la Ley de Mercado de Valores.

Todas estas agrupaciones representan naturalmente un intento de llevar a la realidad en mayor o menor medida el concepto de banca universal.

Las agrupaciones financieras encabezadas por un banco o una casa de bolsa, no cuentan con una sociedad controladora propiamente dicho, es entonces cuando estas instituciones hacen las veces de controladora.

Cabe hacer notar que en el grupo financiero encabezado por una casa de bolsa no podrá participar una institución de crédito y en el grupo encabezado por un banco, no podrá participar a su vez ninguna casa de bolsa, y cuando la controladora es cabeza de

grupo, en este caso podrán participar conjuntamente un banco múltiple y una casa de bolsa.

Este tipo de agrupación presenta múltiples ventajas entre las que destaca el hecho de que, en el supuesto de pérdidas de una entidad financiera no se afectan los intereses de los demás integrantes del grupo, porque la controladora es la que responde por el cumplimiento de todos y cada uno de los integrantes del grupo, hasta el límite de su patrimonio.

2.5.1. AGRUPACIONES FINANCIERAS CON SOCIEDAD CONTROLADORA.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras así como las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, regulan este tipo de agrupaciones; las cuales requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para funcionar como tales.

El artículo 7o de la referida Ley preceptúa:

"Los grupos a que se refiere la Ley en comento estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión".

Cada grupo contará por lo menos con tres de las entidades financieras antes citadas, exceptuando las sociedades operadoras de sociedades de inversión.

"La estructura del grupo financiero con sociedad controladora será, por lo tanto, el de una concentración vertical, puesto que los intermediarios miembros del grupo deberán ser distintos en su giro; de naturaleza real puesto que la unificación se da preponderantemente porque en todos los miembros participa accionariamente una sociedad

controladora; con una relación de subordinación, puesto que todos los miembros son controlados por una misma sociedad; y con una forma de participación accionaria que se traduce en una organización radial, puesto que la controladora participa directamente con el capital de los agrupados y estos no participan (por lo general) en el capital de aquélla o entre ellos mismos; y por lo que respecta exclusivamente a la controladora, esta se erige como una holding pura o propia."¹¹

La referida sociedad controladora deberá tener en todo momento por lo menos el 51% del capital social de todos los intermediarios que formen parte del propio grupo. Todas las actividades que cada uno de los intermediarios se encuentren autorizados a realizar, podrán prestarse en cualquiera de las oficinas y establecimientos de los demás intermediarios miembros del grupo, salvo en las oficinas de la controladora, la cual por cierto, sólo tendrá por objeto la adquisición y administración de las acciones representativas del capital de los intermediarios miembros del grupo.

¹¹ León León Rodolfo. " La Legislación Mexicana en Materia de Grupos Financieros" Academia Neolonesa de Derecho Mercantil, A.C., pag. 5.

2.5.2. AGRUPACIONES FINANCIERAS BANCARIAS

Los actuales grupos bancarios se encuentran previstos en el segundo párrafo del artículo 89 de la Ley de Instituciones de Crédito. Dichas agrupaciones son semejantes en estructura y funcionamiento a los grupos regulados en el artículo 69 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito ya derogada. Por lo tanto se seguirá tratando de concentraciones verticales, con una relación de subordinación y una forma de participación accionaria de las expuestas como organizaciones radiales.

Asimismo, las únicas innovaciones que sobre este tipo de agrupaciones introdujo la expedición de la nueva Ley de Instituciones de Crédito, consiste en que ahora se mencionan limitativamente los intermediarios financieros no bancarios en cuyo capital las instituciones de crédito podrán invertir y, con el reconocimiento expreso de que dichos intermediarios podrán ser miembros del grupo usando denominaciones iguales o semejantes o prestando servicios comunes y en forma integral. El problema que podemos ver es el relativo a la responsabilidad del banco controlador del grupo; no hay disposición alguna al respecto y, consecuentemente, el público usuario de tales servicios podría verse perjudicado en determinados supuestos.

El marco jurídico respecto a este tipo de agrupaciones es más simple y claro. El grupo estará encabezado por una institución de banca múltiple, la cual participará en el capital social de organizaciones auxiliares de crédito e intermediarios financieros que no sean

casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas. Asimismo en las agrupaciones que nos ocupan los miembros podrán usar denominaciones iguales o semejantes, así como actuar de manera conjunta y ofrecer servicios complementarios.

Las operaciones de este tipo de agrupaciones serán reguladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, las cuales precisan la forma en que debe darse la actuación conjunta de las entidades financieras.

Apesar de la sencillez del régimen conforme al cual actuarán los grupos financieros bancarios, presentan al igual que las agrupaciones con sociedad controladora grandes beneficios comparativamente con el régimen anterior a 1990.

El estar el público en responsabilidad de recibir un servicio financiero mucho más completo que el correspondiente sólo a banca y crédito, implica por sí mismo un progreso en el aspecto de simplificación de trámites operativos. Asimismo, habrá más seriedad y confianza en tratar con un intermediario que es miembro de un grupo controlado y encabezado por una institución de banca múltiple.

Así encontramos que el artículo 89 de la Ley de Instituciones de Crédito señala que:

"Se establece que las instituciones de banca múltiple podrán invertir en el

capital social de inversión y sociedades operadoras de éstas; además, cuando formen parte de grupos financieros, en el de organizaciones auxiliares de crédito e intermediarios financieros no bancarios, que no sean casas de bolsa, instituciones y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de acuerdo con las reglas generales que en su caso emita la citada Dependencia".

De acuerdo al artículo en mención este tipo de agrupación gira en torno a una institución de crédito la cual participa en el capital de otras entidades como son: almacenes de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje, y sociedades de inversión.

2.5.3. AGRUPACIONES FINANCIERAS BURSATILES.

Los actuales grupos financieros bursátiles se asemejan a los grupos financieros bancarios previstos en el artículo 69 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito ya derogada. Antes de la reforma de julio de 1990 las casas de bolsa tenían la posibilidad de participar en una agrupación solo como un intermediario más, sujetas a la dirección de la sociedad controladora correspondiente.

La participación que una casa de bolsa puede tener en la actualidad en un grupo financiero es mucho más importante, ahora estos intermediarios bursátiles podrán encabezar su propio grupo sujetándose a lo previsto en el artículo 18 de la Ley del Mercado de Valores. Las casas de bolsa han tenido durante los últimos años un papel preponderante en el sistema financiero mexicano. Es muy alto el nivel de captación de recursos del público que han alcanzado y durante muchos años fueron y han sido la expresión más pura de la banca paralela.

Las características de este grupo en cuanto a su clasificación atendiendo a los criterios expuestos son idénticas a las señaladas para los actuales grupos bancarios y para fines de brevedad se dan por mencionadas respecto de los grupos bursátiles.

De conformidad con el citado artículo 18 de la Ley del Mercado de Valores, las casas de bolsa podrán encabezar un grupo financiero, adquiriendo parte del capital social

de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, sociedades de inversión y sociedades operadoras de estas últimas. Las entidades de dicho grupo podrán denominaciones iguales o semejantes y prestar servicios complementarios con las casas de bolsa y con instituciones de crédito del país. El marco legal de estos grupos financieros bursátiles es muy simple pero al igual que lo expresado respecto de las agrupaciones bancarias, implican un gran adelanto en relación con el régimen existente.

La Ley del Mercado de Valores denota la importancia que las casas de bolsa han adquirido en nuestro país. Por primera vez en nuestra legislación se les otorga un papel semejante a dichos intermediarios, autorizándolos a encabezar una agrupación financiera y prestar, junto a los demás miembros del grupo una gama mayor de servicios netamente financieros.

De igual forma, la reforma de la Ley del Mercado de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990, no previó ninguna responsabilidad por parte de las casas de bolsa controladoras de grupos, respecto de las operaciones y/o pérdidas de los intermediarios financieros en cuyo capital participen. Consideramos que resultará adecuado que la Comisión Nacional de Valores dicte reglas conducentes para proteger los intereses del público que se acerque, a dicho grupo bursátil a requerir sus servicios.

Por otra parte, la fracción III del citado artículo 18 de la Ley del Mercado de

Valores dispone que las casas de bolsa que formen éstos grupos bursátiles podrán prestar servicios complementarios con instituciones de crédito, de esta forma el propio grupo bursátil podrá operar en ventanillas de bancos, las características y la forma de operación se sujetarán, naturalmente, al convenio que al efecto se celebre entre dicha casa de bolsa y la institución de crédito respectiva.

Finalmente, es muy importante mencionar que tanto los grupos financieros bancarios como bursátiles resultan excluyentes con respecto a las agrupaciones financieras con sociedad controladora, toda vez que las instituciones de crédito y las casas de bolsa para poder constituir un grupo bancario o bursátil, respectivamente, deberán ser a su vez integrantes de un grupo con sociedad controladora.

Esta disposición ciertamente trata de establecer un límite en el volumen de grupos, y procurar a su vez, una competencia a escala entre los intermediarios financieros. Asimismo, la posibilidad de que un integrante de una agrupación con sociedad controladora pueda crear a su vez su propio grupo, crearía una entidad demasiado grande y prácticamente imposible de controlar.

2.5.4. OPERACIONES DE LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.

Las actividades que pueden llevar a cabo las entidades financieras se encuentran definidas en el artículo 8o. de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras por lo cual lo transcribimos:

"Artículo 8o.- Las entidades financieras que formen parte de un grupo de los previstos en esta Ley podrán:

I.- Actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo de que se trate;

II.- Usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo, o bien conservar la denominación que tenían antes de formar parte de dicho grupo, en todo caso deberá añadirle las palabras "Grupo Financiero" y la denominación del mismo;y

III.- Llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas, y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes de grupo, de conformidad con las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Como limitación señala que en ningún caso podrán realizar operaciones propias

de las entidades financieras integrantes del grupo a través de las oficinas de la controladora."

Lo anterior permite estructurar un servicio más completo al permitirse brindar una gama de servicios atendidos por un mismo grupo lo que ocasiona una reducción de costos, que redundará en un aumento de la productividad de los intermediarios del grupo.

Por otro lado la Séptima de las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros señala que:

"Las políticas operativas de servicios comunes que realicen las entidades financieras deberán evitar en todo momento que afecten el desarrollo y la sana operación de alguna de las entidades del grupo o los intereses del público usuario."

Asimismo la Disposición Octava de las mismas Reglas establece:

"En consecuencia no podrán condicionar la realización de sus operaciones a la contratación de otra operación con cualquiera de las demás entidades, porque para esos efectos no se considerarán los paquetes integrales de servicios que dichas entidades ofrezcan al público."

Así también la Disposición Decimo Segunda indica:

"Las operaciones por cuenta de terceros que realicen las instituciones de crédito

y las casas de bolsa que formen parte de un grupo, con las acciones de los demás integrantes del grupo, se sujetarán a lo siguiente:

Deberán registrar dichas operaciones de tal forma que permitan conocerlas de manera independiente a las realizadas con valores de otras emisoras; y solamente podrán celebrarse cuando exista instrucción previa del cliente por escrito. Así también los intermediarios no podrán otorgar créditos a su clientela para financiar la adquisición de las acciones citadas, ni recibirlas en garantía o realizar cualquier operación en virtud de la cual pudieran adquirirlas."

Por su parte la Regla Decimo Tercera señala:

"En cuanto a las operaciones que una entidad financiera pretenda realizar a través de las oficinas de otras entidades deberán notificarlo al organismo que la supervise por escrito y cuando menos con diez días hábiles de anticipación a la fecha programada para el inicio de tales operaciones;

Cuando se establezca que una operación deba efectuarse por personas autorizadas, únicamente podrán celebrarse en oficinas de otra entidad y por quienes cuenten con dicha autorización; las mencionadas oficinas deberán cumplir con los requisitos que se fijen a las oficinas de las entidades que celebren las operaciones; estas se documentarán en papel membretado de la entidad que actuó y su registro deberá asentarse en los libros de la entidad primeramente citada.

Y cuando una entidad preste sus oficinas para la realización de operaciones de otras tendrá la obligación de recibir las visitas de inspección del organismo encargado de vigilar a la entidad que las realice proporcionándole al efecto la documentación que este le solicite respecto de tales operaciones y si se trata de operaciones con divisas y metales preciosos las realizarán a través de oficinas de otras entidades que cuenten con expresa autorización del Banco de México."

Esta variedad de operaciones por parte de las entidades integrantes de un grupo financiero representan para el ahorrador múltiples beneficios, porque le permite obtener paquetes de inversión.

Además, la prestación de los servicios a través de esta gama de operaciones, requiere que el personal de atención al público, esté capacitado adecuadamente para prestar todos los servicios, lo que exigirá una mayor preparación profesional del personal, que redundará en una agrupación más fuerte y más competitiva que le permita afrontar los retos que se le presenten ante la apertura nacional e internacional en el área de servicios financieros.

2.6. SOCIEDAD CONTROLADORA.

Para efectos del estudio que nos ocupa el concepto de sociedad controladora es el que se contiene en una legislación especial, como es la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

"Las sociedades controladoras son sociedades anónimas que tienen control de las asambleas generales de accionistas de integrantes del grupo, siendo propietarias, en todo tiempo de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo, y cuyo objeto será adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo financiero. En ningún caso la controladora podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo."

"Para la Ley del Mercado de Valores las sociedades controladoras son aquéllas que realicen como actividad exclusiva o concurrente la inversión en acciones o partes sociales de otras sociedades que les permita, directa o indirectamente, ser titulares del 50% o más de su capital social o que por cualquier título tengan la facultad de determinar el manejo de las mismas, siempre que dicha inversión sea igual o superior al 20% del capital contable, según el último estado de posición financiera de la controladora."(Art. 14 Fr. V Inciso C).

En la Disposición Segunda inciso V de las las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros se establece como "la Sociedad que de conformidad con el Título Tercero de la Ley, se constituye para la adquisición y administración de las acciones de las entidades financieras y de las empresas."

La Ley General de Sociedades Mercantiles en su artículo 87 señala que la sociedad controladora es aquella sociedad anónima que existe bajo una denominación y se compone exclusivamente de socios cuya obligación se limita al pago de sus acciones.

En base a lo anterior, podemos enunciar lo que para nosotros la sociedad controladora es: una sociedad anónima de carácter mercantil, con duración indefinida y cuyo objeto es adquirir y administrar las acciones emitidas por los integrantes del grupo, que representen el 51% de su capital social pagado, para así formar con las entidades financieras un grupo financiero.

Por lo que podemos precisar de lo antes expuesto que los rasgos característicos de la sociedad controladora son a saber:

Es una sociedad independiente de las demás y que no realiza operaciones de las mismas, ya que su principal función debe ser de tipo administrativo.

Es poseedora de una mayoría de acciones con derecho a voto suficiente para poder tener el mando directo del grupo financiero, para consecuentemente tener el control

de las asambleas generales de accionistas y así ser el centro de la dirección financiera del grupo.

La sociedad controladora es una sociedad anónima, conforme al artículo 15 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

La duración de la sociedad controladora será indefinida y su domicilio social deberá encontrarse dentro del territorio nacional por disposición expresa contenida en el artículo 16, segundo párrafo de la Ley en comento.

Así también, no pueden celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras debido a que la Ley limitada se objeto a la adquisición y administración de las acciones emitidas por los integrantes del grupo. (Art. 16 L.P.R.A.F.).

Finalmente el artículo 20 de la Ley en comento preceptúa:

"Trata de evitar la pirimidación y cruzamiento de capitales, ya que ninguna persona física o moral podrán adquirir directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del cinco por ciento del capital pagado de una sociedad controladora".

2.6.1. REGULACION LEGAL DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA.

El reglamento de la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 22 de abril de 1925, en su artículo 4o. habla de la posibilidad de consolidar contabilidades pero solamente para efecto del control de las sociedades.

El 1o. de enero de 1982 se adiciona a la Ley del impuesto Sobre la Renta de 1980, el capítulo IV, dentro del Título II "De las Sociedades Mercantiles Controladoras", siendo aquéllas que sean residentes en México, que sean propietarias de más del cincuenta por ciento de las acciones con derecho a voto de otra u otras sociedades controladoras, inclusive cuando dicha propiedad se tenga por conducto de otras sociedades que a su vez sean controladas por la misma controladora", (Art. 57-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta), pese a pequeñas modificaciones en 1992 encontramos que la regulación no ha sido cambiada por lo que permanece de la misma manera.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras aborda la mayoría de los temas que debe ser materia de atención de la Legislación sobre la Vinculación de las Sociedades.

Con base en el artículo 14 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, se publica en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1991 las Reglas Generales

para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, las cuales en su capítulo III norman el procedimiento para operar de las sociedades controladoras cuyas principales características son:

Es una sociedad independiente de las demás y que no realiza operaciones de las mismas, ya que su principal función debe de ser de tipo administrativo.

La sociedad controladora es una sociedad anónima conforme al artículo 15 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

La duración de la sociedad controladora será indefinida y su domicilio social deberá encontrarse dentro del territorio nacional.

2.7. FORMAS DE OPERAR DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA.

"La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras señala que los grupos financieros estarán integrados por una sociedad controladora y por lo menos con tres de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de seguros e instituciones de fianzas, exceptuando dentro de éstas a las sociedades operadoras de sociedades de inversión.(Art. 7o L.P.R.A.F.).

Por lo que de conformidad con lo expuesto en el precepto señalado y las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, la sociedad controladora será sociedad anónima encargada de adquirir y administrar las acciones emitidas por las entidades financieras antes citadas, es decir organiza a varias sociedades que dependen de ella accionariamente para que éstas realicen su objetivo, ya sea la intermediación de dinero, la captación o la inversión de capitales.

"Así tenemos que la controladora será poseedora en todo tiempo, de una mayoría de acciones con derecho a voto, representativas de por lo menos del 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo para llevar el mando directivo de este, y así mediante esa posesión de acciones tener el control de las asambleas generales de accionistas

y consecuentemente la administración financiera del grupo.

No pueden celebrar operaciones que sean propias de las entidades debido a que la Ley limita su objetivo a la adquisición y administración de las sociedades emitidas por los integrantes del grupo, ya que la sociedad controladora es un órgano administrativo.

Permite la inversión de extranjeros en sus series "C" y "L" que podrán emitirse hasta por el treinta por ciento del capital pagado, de la sociedad controladora; pudiendo adquirirse éstas por personas físicas o morales extranjeras con la limitante de que no pueden participar en forma alguna en el capital de la sociedad controladora, personas extranjeras que ejerzan funciones de autoridad."¹²

Mediante la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras trata de evitar la piramidación y cruzamiento de capitales, ya que ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del cinco por ciento del capital pagado de una sociedad controladora; sin embargo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, cuando a su juicio así se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder en ningún caso del diez por ciento.

La propia Ley para Regular las Agrupaciones Financieras exceptúa de lo

¹² Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Diario Oficial de la Federación de 9 de julio del 1992.

dispuesto anteriormente:

A los inversionistas institucionales, siempre y cuando su inversión no exceda, en lo individual o en conjunto del 15% del capital pagado de la sociedad emisora, las controladoras deberán establecer mecanismos que permitan su adecuado cumplimiento.

Al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y al Fondo de Protección y Garantía previsto en la Ley del Mercado de Valores, aunque la propia Ley no mencionada en que porcentaje, suponemos que es el mismo 15% del capital pagado de la sociedad controladora.

A las personas que adquieren acciones conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conducentes a la fusión de grupos financieros, a quienes excepcionalmente se les otorgará autorización, por un plazo no mayor de dos años, sin que la participación total sea mayor del 20% del capital pagado de la sociedad controladora."

Por otro lado la Disposición Décimo Octava señala las operaciones que puede realizar la sociedad controladora pero en sentido negativo, es decir, las que tiene como prohibiciones, así tenemos que no podrá:

I.- Otorgar créditos, excepción hecha de los que correspondan a prestaciones de carácter laboral de su personal.

II.- Operar con títulos representativos de su capital, salvo los supuestos previstos en la Ley.

III.- Efectuar trámites o gestión alguna sobre las operaciones de las entidades financieras; y

IV.- Proporcionar información sobre sus operaciones o las de otros integrantes del grupo, excepto a las autoridades facultadas para ello conforme a las disposiciones legales."

^A

CAPITULO III

PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO

3.1. RESPONSABILIDAD DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA.

Para dar cumplimiento al Título Cuarto que habla de la protección de los bienes del público, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece que la sociedad controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo financiero, para dar protección a los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos, suscribirán un convenio que deberá contener las estipulaciones que la propia ley establezca, y en el cual se establecerá que:

"La sociedad controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aún respecto de aquellas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo".(Art.28 Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).

"Las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros establecen que la entidad financiera que pretenda realizar operaciones a través de las oficinas de otras entidades, deberá notificarlo al Organismo que la supervise, por escrito y cuando menos con diez días hábiles de anticipación a la fecha programada para el inicio de tales operaciones."(Disposición Décimo Tercera fr.I).

Cuando una entidad financiera no cumpla con la reglamentación citada y se lleguen a realizar operaciones propias de una entidad en las oficinas de otra, tal incumplimiento puede conllevar a una consecuencia de carácter económico.

En la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras se establece en el artículo 28 fr.II...

"La sociedad controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que respecto de dos o más entidades financieras integrantes del grupo se presenten de manera simultánea, dichas responsabilidades se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora. Al efecto, se considerará la relación que exista entre los porcentos que representan, en el capital de las controladoras, la participación de la misma en el capital de las entidades de que se trate."

"En el convenio citado también deberá señalarse expresamente que cada una de las entidades financieras del grupo no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los demás participantes del grupo."(Art. 28 cfr.).

"Las responsabilidades en cuestión estarán previstas expresamente en los estatutos de la sociedad controladora. Los convenios respectivos podrán incluir además de los aspectos a que se refieren las Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, las estipulaciones que las partes estimen convenientes siempre que éstas no alteren o contravengan lo dispuesto en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y las demás disposiciones aplicables."¹

Analizando el referido convenio de responsabilidades que suscriban la controladora y cada entidad tenemos que, si la sociedad controladora responde ilimitadamente, luego entonces responden indirectamente las entidades financieras, al conformar con un porcentaje determinado de su capital a la controladora, es decir que en caso de pérdidas por parte de alguna entidad financiera, van a afectar el desarrollo de las demás dentro del grupo.

El hecho de que la sociedad controladora responde ilimitadamente por las pérdidas de cada entidad financiera, hasta por el monto de su patrimonio, provoca una inestabilidad dentro del grupo, ya que las entidades responden de manera indirecta aunque la Ley para

¹ Reglas para la Constitución y Funcionamiento de los Grupos Financieros, Disposición Décimo Novena.

Regular las Agrupaciones Financieras disponga que no deben hacerlo, puesto que esta manera de responder de la sociedad controladora hace que las demás entidades financieras se vean afectadas en su propio patrimonio por las pérdidas de las demás. Creemos que se necesita una regulación más específica acerca del convenio de responsabilidades, puesto que uno de los objetivos de la apertura financiera es proporcionar credibilidad en el sistema financiero del país y confianza en los inversionistas.

Al respecto, consideramos que la sociedad controladora debiera responder por las pérdidas o insolvencia de la entidad financiera de que se trate de manera parcial, es decir, solamente con el porcentaje que represente la entidad dentro del patrimonio de la sociedad controladora, ya que de esta manera se protege a los demás integrantes del grupo financiero.

Sobre el particular, tomando en cuenta que nuestra relación acerca de este tipo de grupos financieros es reciente, y por lo mismo el referido convenio de responsabilidad tiene sus carencias y deficiencias.

3.2. OBLIGACIONES DE LA SOCIEDAD CONTROLADORA.

Las funciones de la sociedad controladora son de tipo administrativo de las acciones emitidas por los integrantes del grupo financiero, el cual tiene funciones propias y por lo mismo sus funciones son diversas de las de los integrantes del grupo financiero.

"La sociedad controladora tiene la obligación de invertir su capital pagado y reservas de capital de conformidad con las disposiciones de carácter general que para ello expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en lo siguiente: Acciones emitidas por los demás integrantes del grupo. La controladora sólo podrá participar en el capital de sociedades distintas a las participantes del grupo, en casos de incorporación o fusión al mismo;

Cuando se trate de invertir en inmuebles, mobiliario y equipo, estrictamente indispensables para la realización de su objeto, y valores a cargo del Gobierno Federal, instrumentos de captación bancaria y otras inversiones que autorice la propia Secretaría." (Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, artículo 23 fracciones I, II y III).

"La controladora solo podrá contraer pasivos directos o contingentes y dar en garantía sus propiedades cuando se trate del convenio de responsabilidades; de las operaciones con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro o con el fondo de protección y garantía previsto

en la Ley del Mercado de Valores, y con autorización del Banco de México, tratándose de la emisión de obligaciones subordinadas de conversión forzosa a títulos representativos de su capital y de obtención de créditos a corto plazo, en tanto se realiza la colocación de acciones con motivo de la incorporación o fusión al mismo grupo".²

"La sociedad controladora estará obligada a recibir las visitas de la Comisión competente y a proporcionarle los informes en la forma y términos que la misma solicite, y la contabilidad que la controladora deba llevar se ajustará al catálogo y reglas que al efecto autorice la citada Comisión, quien además fijará las reglas para la estimación de sus activos".(L.R.A.F.Art.30,párrafo II y III).

"La Controladora así como las Entidades Financieras estarán obligadas a publicar sus estados financieros anuales dictaminados de conformidad con las disposiciones que señalen uniformemente los Organismos de inspección y vigilancia".(Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros, Disposición Décima).

Así también dentro de las obligaciones de la sociedad controladora se establece que no podrá;

² Decreto por el que se Reforman y Autorizan Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1992, artículo 23.

I.-³ Otorgar créditos, con excepción de los que correspondan a prestaciones de carácter laboral de su personal;

II.- Operar con títulos representativos de su capital salvo los supuestos previstos en la Ley;

III.- Efectuar trámites o gestión alguna sobre las operaciones de las Entidades Financieras ; y

IV.- Proporcionar información sobre sus operaciones o las de otros integrantes del Grupo, excepto a las autoridades facultadas para ello".³

³ Reglas para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros. Disposición Décimo Octava.

3.3. FONDO BANCARIO DE PROTECCION AL AHORRO.

Con fecha 10 de noviembre de 1986, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México, con la comparecencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebraron un contrato por el cual se constituyó el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, (FONAPRE) con el fin de apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple y evitar que los problemas que enfrenten resulten en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Considerando la conveniencia de mencionar algunas cláusulas del mencionado contrato, en las cuales con fines de brevedad al Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, podrá designarse el Fideicomitente; al Banco de México el Fiduciario; al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el Fondo, y a las instituciones de banca múltiple y sucursales en México de bancos extranjeros que cuenten con concesión del Gobierno Federal, las Entidades Financieras.

CLAUSULA PRIMERA.- " El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye en el Banco de México, el fideicomiso denominado " Fondo Bancario de Protección al Ahorro".

" El Banco de México acepta el desempeño del cargo de fiduciario en el citado fideicomiso.

SEGUNDA.- Los recursos del Fondo se destinarán a realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las Entidades Financieras, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de las mismas, objeto de protección expresa del Fondo.

Para que las Entidades Financieras puedan recibir los apoyos preventivos, deberá garantizarse previamente el pago puntual y oportuno del apoyo.

TERCERA.- El patrimonio del Fondo se integra con:

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hagan las Entidades Financieras. Los recursos provenientes de financiamientos obtenidos por el Fondo, y los demás derechos y obligaciones que adquiera o contraiga el Fondo por cualquier título legal.

CUARTA.- Se constituye un Comité Técnico que estará integrado por nueve miembros propietarios, los que serán nombrados : cuatro por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presidiéndole el Secretario de dicha dependencia, quien tendrá voto de calidad en caso de empate; tres por el Banco de México, y dos por la Comisión Nacional Bancaria. Por cada propietario se designará un suplente por quien designe al respectivo

propietario.

Las sesiones del Comité se efectuarán con la periodicidad y oportunidad necesarias para el cumplimiento del fin del fideicomiso, previa convocatoria que haga el secretario a petición de cualquiera de sus miembros propietarios.

QUINTA.- Corresponden al Comité Técnico las facultades y atribuciones siguientes:

Expedir las reglas de operación que para tal efecto le deberá presentar el fiduciario; determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen a las Entidades Financieras con cargo al fondo;

Instruir al fiduciario respecto de la inversión de los recursos libres del Fondo;

En general, resolver sobre cualquier cuestión relativa a la realización del fin del fideicomiso que el fiduciario someta a su consideración, y las demás que le correspondan en virtud del presente contrato.

SEPTIMA. Se constituye un Subcomité Operativo que estará integrado por ocho miembros propietarios, los que serán nombrados: tres por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tres por el Banco de México y dos por la Comisión Nacional Bancaria. Por cada propietario se nombrará un suplente, por quien designe al respectivo propietario.

DECIMA. El fiduciario percibirá, en concepto de honorarios por el desempeño de su encargo, una cantidad igual al veinte por ciento del monto de los gastos de operación que haya tenido en el año de que se trate. El importe de dichos honorarios se cubrirá mediante pagos anuales en el mes de enero del año inmediato siguiente a aquél en el cual los honorarios hayan sido devengados".⁴

Es de destacarse que de conformidad con los artículos 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, FONAPRE no es considerado una entidad de la Administración Pública Paraestatal, toda vez que no cuenta con una estructura orgánica y no puede recibir aportaciones del Gobierno Federal.

El Comité Técnico del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, (FONAPRE), en su primera sesión, aprobó las Reglas de Operación del Fideicomiso, donde se establecieron a grandes rasgos, "las características de los apoyos que otorgaba el Fondo, así como de los programas correctivos y solicitudes de apoyo que debían de presentar los bancos. Asimismo se señalaban los lineamientos para determinar las aportaciones que debían cubrir las instituciones de banca múltiple, y la integración y funcionamiento del Comité Técnico".

⁴ Contrato Constitutivo del Fondo de Apoyo Preventivo a las instituciones de banca múltiple, 10 de noviembre de 1986.

En base a sus Reglas de Operación FONAPRE, apoyó a las instituciones de banca múltiple, que lo requirieron mediante:

a) La adquisición temporal de certificados de aportación patrimonial serie "B" de la institución, para su posterior colocación en el mercado cuando las circunstancias fueran propicias. En los contratos que instrumentan estos apoyos, se pactó la obligación patrimonial, sin que se hubieren colocado previamente los certificados propiedad de FONAPRE.

b) El otorgamiento de créditos referidos a bienes adjudicados.

c) El otorgamiento de créditos garantizados con cartera de créditos de la institución.

Tratándose de créditos relativos a bienes adjudicados, la recuperación de los apoyos se encontraban en función de las enajenaciones de los bienes a que se encuentran referidos los apoyos. La cantidad equivalente al valor en libros se aplicaba a pagar el principal de los apoyos y las cantidades recibidas en exceso a dicho valor al pago de los intereses del mismo.

Por lo que toca a los apoyos con garantía de cartera, los pagos que recibiera la institución por principal de los créditos pignorados se aplicaban a pagar el saldo insoluto del crédito, los pagos por intereses o cualquier otro concepto se destinaban a cubrir los intereses

del propio apoyo⁵.

⁵ Reglas de Operación del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, 24 de diciembre de 1986.

3.3.1. MARCO JURIDICO.

Con fecha 18 de julio de 1990 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Instituciones de Crédito, la cual establece en su artículo 122, que las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, denominado "Fondo Bancario de Protección al Ahorro", cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar dichas instituciones, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de las mismas, objeto de protección expresa del Fondo.

Para efectos del presente trabajo transcribimos lo de nuestro interés:

Artículo 122. "Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente;

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas

instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.

La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades;

II. Para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

Cuando esta garantía recaiga en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, los accionistas primeramente deberán afectar títulos representativos de la serie "A" hasta por el importe de la garantía requerida y, en caso de que tales títulos no cubran el total de dicho importe, también deberán de afectar los títulos correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas;

III. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al Fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondientes a un año natural, no excederán respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo;

IV. En el contrato constitutivo del Fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

El Comité técnico determinará los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstos, objeto de protección expresa del Fondo, la periodicidad con que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias, así como, las demás facultades que se prevean en el contrato constitutivo del Fondo.

V. Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a apoyos del Fondo. Asimismo las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a recibir los apoyos que a propuesta del comité técnico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y a cumplir con los programas o medidas correctivas que el Fondo les apruebe;

VI. Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple en términos de la presente Ley, estarán obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que resulte de aplicar al importe del patrimonio neto del propio Fondo, el porcentaje que el capital del banco de que se trate, represente del capital neto del conjunto de los bancos múltiples.

VII. El Banco de México cargará, en las cuentas que lleva a las instituciones de banca múltiple, el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban cubrir conforme a lo dispuesto en el presente artículo, precisamente en las fechas en que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas simultáneamente al Fondo".

Conforme al precepto citado, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro tiene como finalidad, ser un fideicomiso preventivo para preservar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones objeto de protección expresa de dicho Fondo.

En cumplimiento del artículo anteriormente citado, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario, celebraron el convenio modificatorio al contrato constitutivo del fideicomiso, del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, (Fondo Bancario de Protección al Ahorro),

razón por la cual el artículo Décimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito establece:

ARTICULO DECIMO.--" El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, y el Banco de México, realizarán las modificaciones procedentes al contrato constitutivo del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, constituido de conformidad con el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se abroga para hacer los ajustes, a los términos previstos en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, en un plazo de noventa días contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley".⁶

⁶ En gran parte la naturaleza jurídica del Fondo de Protección al Ahorro, encuentra su origen en el antiguo Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias, contemplado en el artículo 94 bis 7 de la abrogada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

3.4. FONDO DE PROTECCION Y GARANTIA.

"Las bolsas de valores y los intermediarios en el mercado de valores deberán constituir en el Banco de México un fondo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa y los especialistas bursátiles con su clientela, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional.

La Comisión Nacional de Valores, mediante disposiciones de carácter general, señalarán las bases para la organización, integración patrimonial y funcionamiento del citado Fondo, así como los términos y condiciones en que se podrá otorgar su apoyo y garantía, y al efecto apoyándonos en el contenido del artículo 89 de la Ley del Mercado de Valores surgen los siguientes lineamientos:

I. Las bolsas de valores, las casas de bolsa y los especialistas bursátiles estarán obligados a cubrir al fondo aportaciones ordinarias y extraordinarias para el cumplimiento de su objeto.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias serán por los importes resultantes de aplicar al monto de las operaciones autorizadas por esta Ley, que se manejen con

intervención de dichos aportantes, la proporción correspondiente para cada tipo de aportación que fije la citada Comisión.

La proporción relativa a las aportaciones ordinarias se determinará, considerando los antecedentes que se tengan acerca de los apoyos y garantías requeridos por las casas de bolsa y los especialistas bursátiles, las condiciones del mercado de valores y, en su caso, el saldo de los financiamientos a que se refiere la fracción siguiente .

Cuando los recursos del fondo no permitan hacer frente, tanto a los apoyos o garantías que se requiera otorgar como a las amortizaciones de los financiamientos a que se refiere la fracción siguiente, las bolsas de valores, las casas de bolsa y los especialistas bursátiles deberán cubrir aportaciones extraordinarias para solventarlos.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias correspondientes a un semestre natural, no excederán de uno al millar para cada tipo de dichas aportaciones;

II. En caso de que el fondo necesite recursos adicionales a los previstos en la fracción anterior, podrá obtenerlos de financiamientos;

III. El fondo podrá recibir aportaciones de terceros distintos a las bolsas de valores, casas de bolsa y especialistas bursátiles;

IV. El fideicomiso deberá contar con la existencia de un comité técnico, en el que participarán representantes de las dependencias y organismos que se señalen en las disposiciones a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, en el número y términos que en las mismas se establezcan. En todo caso deberán estar representados la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional de Valores, El Banco de México, Nacional Financiera, S.N.C., las Bolsas de Valores y la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, A.C.

En todo caso las bolsas de valores y la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, A.C. designarán como representantes a quienes no sean administradores, funcionarios o empleados de casas de bolsa o especialistas bursátiles.

V. El fondo, en cumplimiento de su objeto, podrá adquirir acciones representativas del capital social de casas de bolsa o especialistas bursátiles, aún con exceso del límite establecido en el segundo párrafo del artículo 19 de esta Ley, pero deberá proceder a su venta tan pronto como las circunstancias sean propicias para ello. Al efecto, el fondo deberá someter a la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores las adquisiciones y ventas de dichas acciones que lleve a cabo; y

VI. El fondo estará sujeto a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Valores, debiendo proporcionar a ésta toda la información y documentación que en ejercicio

de dichas funciones, le sea solicitado en relación con las operaciones que celebre”.

CAPITULO IV

SUPERVISION DE LOS GRUPOS FINANCIEROS

En julio de 1990, se expidió en México la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, en la que se reconoce a la nueva figura jurídica del grupo financiero y se contemplan acciones a desarrollar a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la que a su vez dependen las Comisiones Nacionales: Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas, estas tres como organismos desconcentrados, y por último el Banco de México, como organismo público descentralizado, también dependiente de dicha Secretaría, organismos que ejercen la supervisión, tanto de la controladora de los grupos, como de las entidades que conforman el sistema financiero.

4.1. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República; es el órgano más importante en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Asimismo, le corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todas las organizaciones auxiliares e instituciones, acorde con los lineamientos que en esa materia señala el Ejecutivo Federal.

Específicamente y sin tratar de hacer una enumeración exhaustiva, consideramos que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene entre otras, conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las siguientes atribuciones:

ARTICULO 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público

federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;

II. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;

III. Dirigir la política monetaria y crediticia;

IV. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

V. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprenda al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

VI. Ejercer las atribuciones que les señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito;

VII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

IX. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública parestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

X. Las demás que le atribuyen expresamente las leyes y reglamentos.

4.2. BANCO DE MEXICO.

Inició sus actividades el 1o. de septiembre de 1925, constituido bajo la forma de sociedad anónima.

De acuerdo con la actual Ley Orgánica del Banco de México, éste es un organismo público descentralizado. Sin embargo, este carácter le fue otorgado al Banco de México, según la última reforma publicada en el Diario Oficial del 29 de noviembre de 1982; carácter confirmado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1984. Dicha reforma determinó la transformación de la personalidad jurídica del Banco de México de una sociedad anónima a un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta transformación fue una consecuencia del intenso proceso de cambio en la legislación bancaria que se inició con la nacionalización de la banca privada del 1o. de septiembre de 1982.

El Banco de México tiene 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 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. Cabe añadir que esta

transformación fue jurídicamente posible porque con la nacionalización de la banca privada el Gobierno Federal se convirtió en el propietario directo e indirecto del 100% del capital social del Banco de México como sociedad anónima.

El Banco de México conforme a su Ley Orgánica, desempeñará las funciones siguientes:

A este banco compete la regulación de la emisión y circulación de la moneda y del tipo de cambio, operar como banco de reserva, así como regular el servicio de cámara de compensación; interviene en las emisiones públicas y es banco para todas las transacciones, nacionales o internacionales. Representa los intereses del Gobierno Federal ante instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Vigila el sistema crediticio y financiero a través de la manipulación de instrumentos de política monetaria.

El Banco Central debe controlar a todos los bancos dentro de un encauzamiento legal señalado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las principales funciones que realiza y las reglas de operación con respecto a la banca privada son facultades que le otorga la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares. Es función también del Banco Central, regular las tasas de interés prevalecientes en los mercados de dinero y de capital.

Al manejar la política monetaria, a través del encaje legal, fija las tasas de inversión para los pasivos de las instituciones de crédito sujetas al mismo; selecciona actividades y cuantifica montos de recursos para impulsar a dichas instituciones; expande y contrae el crédito regulando en cierta forma la disponibilidad y el costo del dinero.

A través de los fondos-fideicomisos creados por mandato del Gobierno Federal, orienta los recursos y descuenta cartera de las instituciones de crédito, fomentando de esta forma el financiamiento de la agricultura, la industria, la vivienda y el comercio exterior.

Puede además, en situaciones de disminución de los recursos de las instituciones asociadas (disminución de pasivo), conceder líneas de crédito con garantía de sus valores o bien, descontarles su cartera.

Administra el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, fideicomiso creado con la finalidad de prevenir problemas financieros en los bancos múltiples.

Finalmente, también y debido a su carácter de Banco Central, interviene en la exportación de oro y plata, metales que forman parte importante de nuestra reserva monetaria.

4.3. COMISION NACIONAL BANCARIA.

Las atribuciones y funciones de la Comisión Nacional Bancaria son amplísimas, aunque algunos autores estiman que la fundamental es la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, ampliada recientemente también a ciertos aspectos de vigilancia de los institutos que manejan los fondos para la vivienda de los trabajadores del Estado y del personal militar del Estado.

La Comisión Nacional Bancaria como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tendrá las facultades y deberes que le confieren la Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares 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 de inspección, vigilancia y supervisión de las instituciones, organizaciones, personas físicas y morales a que esas leyes se refieren, y para su ejercicio, tendrá autonomía y facultades ejecutivas en los términos de dichos ordenamientos.

A continuación se transcriben los artículos 123 y 125 de la Ley de Instituciones de

Crédito⁷ que establecen principios y facultades de la Comisión Nacional Bancaria.

ARTICULO 123.-" La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley, quedan confiadas a la Comisión Nacional Bancaria.

Será atribución de esa Comisión, aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que corresponden a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en los términos de la propia Ley, competen aplicar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación."

ARTICULO 125.-" La Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tendrá las facultades y deberes siguientes:

Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a ésta y otras leyes le competen; fungir como órgano de consulta de la propia Secretaría en los términos que la Ley determine; realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990.

Hacienda y Crédito Público respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo presentará a dicha Dependencia y al Banco de México propuestas, cuando así lo estime conveniente, respecto de dicho régimen; emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como 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, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo; presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de esta Ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación; formular su reglamento interior que someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e intervenir en los términos y condiciones que esta Ley señala en la elaboración de los reglamentos a que la misma se refiere; formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito, y las sociedades a que se refiere el artículo 88 de esta Ley con los compromisos contraídos; imponer las sanciones que en términos de esta Ley apruebe la Junta de Gobierno; y las demás que le están atribuidas por esta Ley, por la Ley Reglamentaria de la fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes; la Comisión Nacional Bancaria en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, respecto de las operaciones que las instituciones de crédito lleven a

cabo en términos de la Ley del Mercado de Valores, establecerá los mecanismos de coordinación necesarios con la Comisión Nacional de Valores, para el eficaz cumplimiento de las disposiciones en la materia.

4.4. COMISION NACIONAL DE VALORES.

La Comisión Nacional de Valores fue creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de abril de 1946, cuyo artículo 1o. la establecía como un organismo autónomo.

La Comisión Nacional de Valores es el organismo encargado de regular el mercado de valores, de inspeccionar y vigilar el funcionamiento de agentes bursátiles y bolsas de valores.

De acuerdo a la Ley del Mercado de Valores¹ tiene a su cargo entre otras, las siguientes funciones:

Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsa de valores; inspeccionar y vigilar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, sólo respecto de las obligaciones que les impone la presente Ley; investigar actos que hagan suponer la ejecución de operaciones violatorias de esta Ley, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables; establecer criterios de aplicación general acerca de los actos u operaciones que se consideren

¹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de enero de 1975.

contrarios a los usos bursátiles o sanas prácticas del mercado; hacer publicaciones sobre el mercado de valores; ser órgano de consulta del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados en materia de valores; certificar inscripciones que obren en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; dictar normas de registro de operaciones a las que deberán ajustarse las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores; imponer sanciones por infracciones a la presente Ley, a sus disposiciones reglamentarias.

Concretando, las facultades de la Comisión Nacional de Valores pueden agruparse en la inspección y vigilancia que realiza sobre los agentes, bolsas y emisores de valores, la intervención administrativa que puede llevar a cabo en ellos cuando las circunstancias lo hagan necesario, la cancelación de autorizaciones y registros, y opinar y ser órgano de consulta de las autoridades hacendarias en materia del mercado de valores, así como vigilar la marcha del Instituto para el Depósito de Valores.

De 1970 a 1990 se fusionaron las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros para formar lo que se conoció con el nombre de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. No llegando a fusionarse la Comisión Nacional de Valores.

Sin embargo, las reformas que entraron en vigor en enero de 1990, a las diferentes leyes del Sistema Financiero volvieron a establecer el criterio de que existan tres comisiones, órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargadas de la

inspección y vigilancia, una de los bancos y organizaciones auxiliares, otra de las casas de bolsa, casas de corretaje, y bolsa de valores y sociedades de inversión y la tercera de las sociedades de seguros y fianzas, pero además entre las tres, según sean los integrantes de los grupos financieros, realizarán la inspección de grupos financieros por separado.

4.5. COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de acuerdo a los artículos 106 y 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, tienen a su cargo la inspección y vigilancia de las sociedades mutualistas y de seguros que a la letra dicen:

ARTICULO 106.-" La inspección y vigilancia de las instituciones y de las sociedades mutualistas de seguros, así como de las demás personas y empresas a que se refiere esta Ley, en cuanto al cumplimiento de las disposiciones de la misma, queda confiada a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ejercerá, respecto a los síndicos y a los liquidadores, las funciones de vigilancia que tiene atribuidas en relación a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros.

Las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y las demás personas y empresas sujetas conforme a esta Ley a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, deberán cubrir las cuotas correspondientes en los términos de las disposiciones legales aplicables".

Asimismo las facultades en esta materia son las que establece el mencionado artículo 108:

ARTICULO 108.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que se sujetará al Reglamento Interior que al efecto expida el Ejecutivo Federal, y tendrá las facultades siguientes:

Realizar la inspección y vigilancia que conforme a ésta y otras leyes le competen; fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y crédito Público, tratándose de régimen asegurador y en los demás casos que las leyes determinen; imponer multas por infracción a las disposiciones de esta ley ; emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma, así como de las reglas y reglamentos que con base en ella se expidan y coadyuvar mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, y las demás personas y empresas sujetas a su inspección y vigilancia, con las políticas que en esas materias compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguiendo las instrucciones que reciba de la misma; presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de esta Ley.

Y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación; hacer los estudios que se le encomienden y prestar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias

coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con el sistema afianzador, siguiendo las instrucciones que reciba de la propia Secretaría de; prever las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las responsabilidades contraídas con motivo de las fianzas otorgadas; y las demás que están atribuidas por esta Ley , siempre que no se trate de meros actos de vigilancia o ejecución".

4.6. COORDINACION DE SUPERVISORES DEL SISTEMA FINANCIERO (COSSIF).

"En marzo de 1992 se crea la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero (CCSSIF) constituido por las Comisiones Nacionales Bancarias, de Seguros y Fianzas y la de Valores, con base en los acuerdos emitidos por sus propias juntas de gobierno, y las instrucciones que al efecto emitió la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público.

Lo anterior a fin de establecer un mecanismo que por una parte coadyuvara a la coordinación efectiva entre las tres Comisiones, cuidando las bases sobre las que cada una ejercería sus facultades de inspección y vigilancia, y se evitaran conflictos de competencia y desorientación a los supervisados y por otra establecer las estrategias, acciones y metodología a seguir dentro de una línea y en forma individual por cada Comisión supervisora sobre la sociedad controladora que está bajo su supervisión.

Un elemento fundamental que se ponderó al crear dicha Coordinación, fue el que se cuidara y apoyara la especialización e independencia de cada una de las tres Comisiones supervisoras, ya que de lo contrario se correría riesgo de que se perdiera la sensibilidad que requiere la inspección y vigilancia de cada uno de los sectores que integran el sistema

financiero".¹⁰

La coordinación tiene como principales objetivos ejercer de manera más eficiente y operativa las atribuciones que le son propias a cada una de las Comisiones y a las que tiene que desarrollar conjuntamente ante los nuevos fenómenos que implican la constitución de grupos financieros. Este mecanismo de coordinación permite analizar los aspectos comunes que existen en la operación y supervisión de los distintos tipos de instrucciones, personas y actividades que integran nuestro moderno y cambiante sistema financiero.

"La coordinación tendrá como objetivos específicos, lograr una estrategia de supervisión para evaluar y unificar criterios entre los siguientes aspectos:

- 1.- Los riesgos que asumen la controladora con sus grupos.
- 2.- Establecimientos y aplicación de políticas de grupo.
- 3.- Intercambio de recursos y operaciones intergrupales.
- 4.- Comercialización ordenada de los recursos financieros.
- 5.- Las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros, en relación con la protección de los intereses de quienes celebran operaciones con los integrantes del grupo.

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Información de Prensa. Unidad de Comunicación Social número 090/92, 20 de abril de 1992.

6.- Criterios generales establecidos por la controladora para evitar conflictos de interés entre participantes del grupo.

7.- La realización de prácticas que afecten el desarrollo o la sana operación de alguna entidad del grupo, o los intereses del público.

8.- Establecimiento de medidas para evitar conflictos de autoridad.

9.- Elaboración y actualización del catálogo de cuentas y de las reglas a las que se ajustará la controladora, además de desarrollar las reglas para la estimación de activos.

10.- Criterios para la aplicación de sanciones por incumplimiento a la Ley y a las normas que de ella emanen.

11.- Actuación sobre las empresas de servicios complementarios de las que mantenga inversión en acciones de controladora.

12.- Aspectos de regulación, inspección y vigilancia, comunes a los intermediarios financieros, entre otros:

Estructuras corporativas.

Relación con los auditores externos.

Otros aspectos que pudieren derivarse de la normatividad.

Para tal efecto la COSSIF ha integrado cinco grupos de trabajo, sobre los siguientes temas:

- * Grupo de Normatividad Operativa.
- * Grupo de Estrategias de Supervisión.
- * Grupo de Estadística e Informática.
- * Grupo de Asuntos Jurídicos, y
- * Grupo de Asuntos Administrativos.

La labor que en forma conjunta ejerza la COSSIF, ya sea para el establecimiento de estrategias de supervisión, de definición de acciones para unificar criterios o de sentar las bases en relación con la metodología de supervisión, de grupos financieros, deberá estar enfocada, fundamentalmente, hacia las sociedades controladoras, ya que de estas emanarán las políticas, procedimientos, estrategias y demás acciones a seguir por las empresas que las configuran".¹¹

¹¹ Op. Cit. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p-3.

que estimen adecuadas para perfeccionarlos; así como cuantas mociones y ponencias relativas al régimen asegurador estime procedente elevar dicha Secretaría; las demás que le sean atribuidas por esta Ley y otros ordenamientos legales".

En materia de fianzas la inspección y vigilancia está encargada a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de acuerdo con los artículos 66 y 68 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas⁹ que por su importancia a continuación se transcriben:

ARTICULO 66.-" La inspección y vigilancia de las instituciones de fianzas queda confiada a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la que además de las facultades y obligaciones que le atribuye esta Ley, se regirá para esos efectos en materia de fianzas, respecto de las instituciones mencionadas, por las disposiciones relativas a la inspección y vigilancia de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros".

ARTICULO 68.-" Serán facultades y deberes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas además de las que se le atribuyen en otros artículos de la presente Ley, las siguientes:

Actuar como cuerpo de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos que se refieran al régimen afianzador y en los demás que la ley determine;

⁹ Reformada el 3 de enero de 1990.

4.6.1. MECANICA OPERATIVA DE LA COSSIF.

"El comité Ejecutivo de la COSSIF estará a cargo de uno de los tres presidentes de las Comisiones, y será rotativo cada tres meses. La Comisión que ejerza la Presidencia ocupará también la de cada uno de los grupos de trabajo así como tendrá a su cargo las labores de secretariado que correspondan a cada grupo.

La COSSIF fijará las políticas, objetivos y criterios a seguir por los grupos de trabajo y recibirá periódicamente el reporte de avance de los trabajos, solicitará y propondrá cuando sea necesario las decisiones que corresponda tomar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México.

El denominador común de los grupos de trabajo, es la acción de establecer acciones y criterios homogéneos en las estrategias de inspección que las Comisiones supervisoras del sistema financiero deberán adoptar para el mejor cumplimiento de sus funciones específicas, lo mismo respecto de los intermediarios que a cada una compete, así como de la interrelación operativa que entre ellos existe, partiendo fundamentalmente de los grupos financieros.

Entre los primeros logros de estas acciones de coordinación de las Comisiones

podemos destacar:

- La emisión de reglas uniformes para el registro de auditores externos de las instituciones, así como las características que deberán reunir los dictámenes e informes correspondientes a las revisiones que practiquen.

- El establecimiento de un acuerdo de intercambio de información referente a las instituciones del sector financiero, por parte de las tres Comisiones a fin de facilitar en términos seguros una Comisión por parte de otra.

- La elaboración de formatos "tipos de órdenes de visita y de inicio de visita de inspección".

- El establecimiento de criterios generales aplicables a las publicidades de grupos financieros.

- La definición de los primeros criterios comunes para la imposición de sanciones.

- Se establecieron criterios en materia de administración de los recursos administrativos de todo tipo, de las tres Comisiones.

Entre las ventajas que se han considerado en el establecimiento de esta Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero, destacan las siguientes:

- Especialización por tipo de actividad que permite una mayor profundidad de análisis y mayor entendimiento en la problemática del sector.

- Prioridades de un sector no son afectadas por las de otro.

Por otra parte hay quienes opinan que este tipo de estructuras no son convenientes para la supervisión de grupos financieros en virtud de lo siguiente:

- Puede no darse una supervisión en las agrupaciones financieras, si no se da una armonía y cooperación entre los diferentes órganos de supervisión, especialmente para detectar que parte del grupo es responsable cuando existan problemas en el mismo, así como en la aplicación de sanciones.

- El intercambio de información puede no ser suficiente, por lo que se puede dar una supervisión fragmentada.

- Pueden surgir problemas de política supervisoría, técnica y legal, cada vez que se trate de colmar lagunas que pudieran existir en reglas de supervisión específica.

- Podría afectar la coordinación, si llegan a existir entre los órganos de supervisión implicados, objetivos regulatorios diferentes.

- Por último se ha considerado que el tener diferentes órganos de supervisión puede presentar un costo y una carga burocrática aún más pesada.

- Sobre el tema expuesto, se reitera que no es posible dar una recomendación de aplicación general, es necesario que cada país de acuerdo a sus circunstancias políticas y objetivos de su sistema financiero, estudie y determine la estructura orgánica de supervisión que mejor convenga a sus necesidades¹²

¹² Comisión Nacional Bancaria, Revista Bimestral No. II, Septiembre-Octubre 1992, p-41-43.

CONCLUSIONES

Durante el desarrollo del presente trabajo se ha tratado de exponer cual ha sido la tendencia que nuestra legislación ha presentado en materia bancaria y financiera, y más concretamente, en la estructura que se ha querido establecer en el sistema financiero mexicano.

El sistema financiero juega un papel fundamental en el desarrollo del sistema capitalista en el país, ya que su evolución está implícita en el desarrollo económico de México. Su evolución se podría definir en primer lugar, con la formación de un incipiente sistema bancario en el porfirismo, donde los principales bancos que se establecieron eran de capital extranjero por lo que su formación no coincidía con las necesidades económicas del país ya que se dedicaron a desarrollar el crédito comercial fundamentalmente, dejando a un lado la creación de nuevas formas de operar tanto en el fomento como en la financiación de la agricultura y la industria.

Hemos comentado en el transcurso de la elaboración de este trabajo, el surgimiento a la vida jurídica de la oferta y la demanda de crédito para la realización legal de la prestación del servicio de banca y crédito.

También comentamos que el origen de las agrupaciones financieras fue la banca especializada, la cual al irse agrupando sin una reglamentación específica dió origen a los grupos financieros de facto, esto consecuentó en la preparación de la banca múltiple.

La formación de estos grupos se dio a través de suscripción de acciones por otra parte de una de las instituciones respecto de las demás o mediante convenios que respetando la personalidad jurídica propia de cada institución y de sus nexos patrimoniales. Así también se les estableció como obligación la creación de un fondo común que tenía como objeto fundamental la protección de la propia organización y del público en general. Los grupos financieros representan pues, una manera de hacer frente a las necesidades de la época, tomando en consideración detalles en su regulación que no se había previsto hasta antes de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Una vez hechas las consideraciones anteriores podemos señalar las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- La existencia de los grupos financieros es consecuencia innegable de la tendencia que nuestros legisladores y las autoridades hacendarias han procurado para el establecimiento de un sistema financiero más competitivo, moderno y simplificado.

SEGUNDA.- Los grupos financieros permiten que las empresas de tamaño

reducido puedan conjuntar esfuerzos con otras, para así, poder lograr entrar al campo de la competitividad en el sector financiero.

TERCERA.- Los grupos financieros previstos en los ordenamientos legales son la figura más completa de Banca Universal que hasta la fecha ha existido en nuestro país.

CUARTA.- La estructura financiera contemporánea en nuestro sistema financiero en cuanto a tales agrupaciones, no puede considerarse como una figura novedosa en nuestras leyes sobre la materia, ni una idea creada para beneficios de quienes actualmente participan de manera activa en los mercados financieros, sino es el resultado de un desarrollo que inicia hace más de 20 años.

QUINTA.- Las autoridades hacendarias deberán observar con mucha cautela el desarrollo del mercado nacional para efectos de realizar lo pretendido por las reformas de julio de 1970.

SEXTA.- Las agrupaciones financieras son bajo nuestro punto de vista un instrumento idóneo para fomentar el ahorro nacional, la confianza de los inversionistas, la elaboración de proyectos de inversión a largo plazo y canalizar dicha captación para apoyar el financiamiento de la inversión productiva en el país.

SEPTIMA.- La sociedad controladora es el centro en la operación de las funciones del grupo financiero como tal.

OCTAVA.- Debe haber una descentralización de funciones, es decir, una regionalización de las actividades del grupo financiero .

NOVENA.- Consideramos que se deben de aplicar mejores procedimientos para la regulación del Convenio Unico de Responsabilidades, ello en atención de que por una parte establece la protección de los integrantes de la agrupación y de las obligaciones contraídas, mientras que por otro lado deja al descubierto a la sociedad controladora.

DECIMA.- Por lo cual es loable el establecimiento legal de un fondo de contingencias en el cual se pueda prever este tipo de eventualidades que provocarían la desaparición funcional del grupo financiero y el acarreamiento de problemas directos a la economía nacional, tales como: incertidumbre en el público ahorrador e inversionista, inflación, y desempleo, etc.

DECIMA PRIMERA: El convenio de responsabilidades debe sufrir ciertas modificaciones, entre las cuales señalamos: que debe cambiarse su naturaleza jurídica; que la responsabilidad ilimitada de la sociedad controladora no debería de existir o en el caso de que se presente, solamente debe ser hasta por el tanto porciento de la participación accionaria

dentro de la entidad financiera; que la responsabilidad subsidiaria de la controladora debe presentarse de igual manera, en cuanto a la cobertura de todas las operaciones que realicen las entidades financieras.

DECIMA SEGUNDA. Cabe señalar que hay un desaliento por parte de pequeños inversionistas, ya que al no poder hacer frente a las grandes agrupaciones financieras que se han venido presentando no abren nuevas instituciones y sociedades en nuestro sistema financiero.

BIBLIOGRAFIA

1. Clavijero Francisco, Javier, Historia Antigua de México, Edit. Porrúa, 1919, p. 262.
2. Villegas H. Eduardo y Ortega O. Rosa Ma., El Nuevo Sistema Financiero Mexicano: Edit. Pac, S.A. de C.V. 4a. Reimpresión, 1992.
3. Gavito Sánchez, Indalecio y Macedo, Pablo, La Cuestión de Bancos, Imprenta de Francisco Díaz de León; México, 1885, pag. 49.
4. Moreno Toscano, Alejandra, Historia General de México, El Colegio de México, México, Tercera Edición, 1981, p.p. 221-325.
5. Dueñes Heliodoro, Los Bancos y la Revolución, Edit. Cultura, México, D.F. 1945, p. 52.
6. Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Derecho Bancario, Edit. Porrúa, 1973, pag. 26.
7. Manero Antonio, La Revolución Bancaria en México, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1957.
8. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Legislación Bancaria, Tomo I, P.P. 281-319.
9. Borja Martínez, Francisco, Desarrollo del Derecho Bancario Mexicano, (1968-1977) Jurídica, Universidad Iberoamericana, Junio 1978, Tomo I p. 417-431.
10. Martínez Hernández, Blanca Asela, El Mercado de Valores Como Alternativa de Financiamiento para la Empresa Mediana y Pequeña, Seminario de Investigación Administrativa, Facultad de Contaduría y Administración, U.N.A.M., México, 1982. p. 101-175.
11. Oropeza Pérez, Enrique y Solís Rosales, Ricardo, Apuntes de Finanzas II, Facultad de Contaduría y Administración, U.N.A.M. 1974, p.p. 21-38.
12. Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario, 4a. Edición, Edit. Porrúa, México, 1991.
13. García Cantú, Gastón, Sistema Impositivo Humillante, 14 de marzo de 1990, la plana.
14. Muñoz, Luis, Derecho Bancario, Cárdenas Editor, México 1974, p.78.
15. De Ollóqui, Juan José. El Marco Legal de las Instituciones de Crédito, Jornadas Jurídicas Nacionales, México, 1987.

16. Canchola, Antonio, El Certificado de Depósito y Bono de Prenda, Editorial Jus, México 1947, p.20.
17. García Saldaña, Alma Alicia, El Arrendamiento Financiero como Fuente de Financiamiento, Tesis Facultad de Contaduría y Administración, U.N.A.M. México, 1988. p.6.
18. León Tovar, Soyla H. El Arrendamiento Financiero, U.N.A.M. México, 1882 pp-53-89.
19. Guzmán Armenta, Jorge, Impacto Financiero del Factoraje en el Capital de Trabajo y Liquidez de Cualquier Empresa que Recorra a este Tipo de Financiamiento en México, Tesis de Grado, Facultad de Contaduría y Administración, U.N.A.M. 1990 p.p2-3.
20. Vargas Antonio, El Mercado de Factoraje en México, Ejecutivos de Finanzas, año XVIII, Num. 9, septiembre, 1989, México, D.F. p.4.
21. Pacheco, Jorge Alfredo, La Máquina del Factoraje, Revista Capital, México, D.F., 29 de marzo de 1990.
22. Cabello Pinchetti, Clemente, El Seguro como Institución de Intermediación Financiera, Ejecutivos de Finanzas, Año XVIII, Núm. 9, Septiembre, 1989, México, D.F. pp. 34-36.
23. Igartúa Araiza, Octavio, Introducción al Estudio del Derecho Bursátil, Editorial, Porrúa, México 1988. pp. 151-152.
24. Lagunilla Iñarritu, Alfredo, Las Sociedades de Inversión, Panorama Internacional, E CAS de México, Firms, México, 1969.
25. Prats Esteve, José Ma., Mito y Realidad de los Fondos de Inversión, Bilbao, Ed., 1971.
26. Pérez Santiago, Fernando, Síntesis de la Estructura Bancaria y del Crédito.
27. Del Cueto Legaspi, Roberto, Algunos Aspectos Destacados. Concernientes al Origen de la Legislación Bancaria Mexicana, Tesis Profesional, Escuela Libre de Derecho.
28. León León, Rodolfo, La Legislación Mexicana en Materia de Grupos Financieros, Academia Neolonesa de Derecho Mercantil, A.C., p.5.

29. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Información de Prensa, Unidad de Comunicación Social No. 090/92, 20 de abril de 1992.
30. Comisión Nacional Bancaria, Revistas Bimestral No. 11, septiembre-octubre de 1992, pp. 41-43.

LEGISLACION

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Código de Comercio.
3. Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
4. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
5. Ley General de Instituciones de Seguros y Sociedades Mutualistas.
6. Ley de Instituciones de Crédito.
7. Ley del Mercado de Valores.
8. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
9. Ley Orgánica del Banco de México.
10. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
11. Ley de Sociedades de Inversión.
12. Ley de Sociedades Mercantiles.
13. Reglamento Interior de la Comisión de Seguros y Fianzas.
14. Reglas Generales para la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.
15. Reglas Generales de Sociedades de Ahorro y Préstamo.

16. **Ley del Impuesto Sobre la Renta.**
17. **Decreto por el que se Reforman y Autorizan Diversas Disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Diario Oficial de la Federación, 9 de junio de 1992.**
18. **Contrato Constitutivo del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, 10 de noviembre de 1986.**
19. **Reglas de Operación del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, 24 de diciembre de 1986.**