

180
ley



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA PARTICIPACION EXTRANJERA EN LA BANCA
MEXICANA A LA LUZ DE LA REFORMA
FINANCIERA

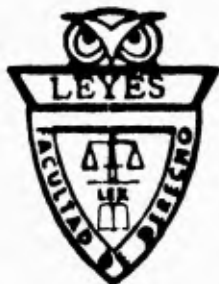
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JAIME CORTES ALVAREZ



MEXICO, D. F.

FACULTAD DE DERECHO
SIGLO VEintiuno
ESTUDIOS PROFESIONALES

1995

FALLA DE ORIGEN

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 esta 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.

A mis padres.

A mis abuelos y
a mis hermanos.

INDICE GENERAL

Introducción	(i)
------------------------	-----

CAPITULO I. EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

A. Generalidades	1
1. Concepto	1
2. Características	2
B. Evolución de la banca mexicana	6
1. Etapa Colonial	6
2. Etapa de 1821 a 1910	6
3. Etapa de 1910 a 1934	9
4. Etapa de la Consolidación y la Modernidad (1934-1982)	11
5. Etapa del Monopolio Estatal (1982-1990)	13
6. Etapa de la Reprivatización de la Banca Comercial (1990-1995)	16
C. Instituciones bancarias	17
1. Banca múltiple	18
2. Banca de desarrollo	27
D. Autoridades bancarias	29
1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	29
2. Comisión Nacional Bancaria	30
3. Banco de México	31
4. Otras autoridades	32
E. Marco Jurídico	33

CAPITULO II.
LA REFORMA FINANCIERA EN MEXICO

A.	Desregulación operativa	38
B.	Adecuación del marco jurídico	43
1.	Reformas constitucionales	44
a)	Restablecimiento del régimen mixto en la banca	44
b)	Autonomía del banco central	46
2.	Nuevas leyes	49
a)	Ley de Instituciones de Crédito	49
b)	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	57
c)	Ley del Banco de México	60
3.	Reformas a las leyes financieras	62
a)	Reformas del 23 de diciembre de 1993	64
b)	Reformas del 15 de febrero de 1995	68
C.	Desincorporación de la banca comercial	73
D.	Apertura del sector financiero	76
1.	Nuevos intermediarios	77
a)	Grupos financieros	77
b)	Sociedades financieras de objeto limitado	80
c)	Sociedades de ahorro y préstamo	81
2.	Aumento en el número de instituciones	82
3.	Competencia externa	83

CAPITULO III.
LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LOS
ACUERDOS INTERNACIONALES DE LIBRE
COMERCIO SUSCRITOS POR MEXICO

A.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte	86
1.	Principios y compromisos generales	88
a)	Ambito de aplicación	88
b)	Normas de trato	91
c)	Nuevos servicios financieros y procesamiento de datos	94
d)	Altos ejecutivos y consejos de administración	95
e)	Regla de origen	95
f)	Transparencia	96
g)	Excepciones al régimen general	96

h)	Comité de servicios financieros, consultas y solución de controversias	97
2.	Compromisos, excepciones, salvaguardas y reservas de México	99
3.	Incorporación de las disposiciones sobre servicios financieros del TLC al sistema jurídico mexicano	107
B.	Otros acuerdos internacionales	109

**CAPITULO IV.
FORMAS DE PARTICIPACION EXTRANJERA
EN LA BANCA MEXICANA**

A.	Inversión extranjera en la banca mexicana	115
1.	Inversión en capital ordinario	116
2.	Inversión en capital neutro	116
B.	Alianzas estratégicas	117
1.	Concepto	117
2.	Formas de alianzas estratégicas	118
3.	Alianzas estratégicas en el sector de los servicios financieros	118
C.	Oficinas de representación y sucursales	121
1.	Oficinas de representación de entidades financieras del exterior	121
2.	Sucursales	123
D.	Filiales bancarias de instituciones financieras del exterior	126
1.	Generalidades	128
a)	Concepto	128
b)	Características	129
2.	Reglas para el establecimiento de filiales de instituciones financieras del exterior	132
3.	Capitalización mínima y máxima de las instituciones de banca múltiple filiales	134
	Conclusiones	136
	Bibliografía	141

Introducción

En los últimos seis años, el sistema financiero mexicano ha experimentado profundas transformaciones. Este proceso se ha sustentado en reformas jurídicas e institucionales, tendientes a fortalecer la posición competitiva de los intermediarios mexicanos ante la creciente internacionalización de la actividad financiera.

La reforma financiera emprendida a partir de 1988 está orientada a lograr la modernización de todo el sector financiero, pero muy especialmente del sistema bancario mexicano, dentro del cual se han observado los cambios más significativos.

La apertura del sistema a la competencia externa es la culminación del mencionado proceso de modernización financiera. Dicha apertura fue puesta en marcha con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las subsecuentes reformas a la legislación financiera mexicana,

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1993.

Por otro lado, la apertura financiera ha tenido que intensificarse recientemente debido a los crecientes requerimientos de capital de las instituciones mexicanas, que no han encontrado satisfacción en las fuentes de recursos internas, y a otras razones circunstanciales derivadas de la crisis financiera que sufrimos a partir de diciembre de 1994.

El propósito de este trabajo es hacer un análisis de la participación extranjera en el sistema bancario mexicano en el contexto de la reforma financiera, particularmente a raíz de la apertura hacia el exterior.

Al efecto, se consideró conveniente efectuar una revisión del sistema bancario mexicano; su concepto, sus características, sus integrantes, su regulación y su evolución, aprovechando esta última para comentar brevemente la situación de la participación extranjera a lo largo de la historia de la banca en México.

Posteriormente, entramos al análisis de la reforma financiera en sus diferentes etapas y aspectos, ahondando en

lo relativo a la apertura del sector financiero y haciendo un estudio detallado del capítulo sobre servicios financieros del Tratado de Libre Comercio.

Finalmente, se hace una descripción de las diferentes formas de participación extranjera en la banca mexicana previstas en la legislación vigente, señalando sus principales características, facultades y limitaciones. Esta descripción constituye una síntesis de lo que sobre dichas formas de participación extranjera se comenta a lo largo del presente trabajo.

No es la intención de esta tesis calificar la creciente participación extranjera en la banca mexicana (ni la forma en la que se ha instrumentado la apertura), sino simplemente analizarla como el resultado de la reforma financiera y como un elemento de la modernización que, en el sector de los servicios financieros, se pretende alcanzar.

Quiero agradecer especialmente la dirección de este trabajo al Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, así como los comentarios de mi padre, el Lic. Jaime Cortés Rocha, y del Lic. Thomas S. Heather Rodríguez, quienes seguramente, al hacerlos, tuvieron en cuenta las limitaciones del sustentante.

CAPITULO I.
EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

A. Generalidades

1. Concepto

El concepto legal del sistema bancario mexicano está plasmado en el artículo 3o. de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual señala, por primera vez en una ley, las partes integrantes de dicho sistema en los siguientes términos:

"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 aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan."

Este artículo enumera las instituciones que conforman el sistema bancario mexicano; pero no incluye a las autoridades de regulación y de inspección, que también son integrantes del sistema bancario.

En consecuencia, consideramos apropiado el concepto tradicional del sistema bancario mexicano, citado por Miguel Acosta Romero, que es el siguiente: "El Sistema Bancario Mexicano es aquel que está formado por las instituciones de crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia."¹

Cabe precisar que, aunque a menudo son utilizados indistintamente, el término sistema bancario mexicano no es sinónimo de sistema financiero mexicano², pues este último es mucho más amplio que el anteriormente mencionado. Esta aclaración resulta particularmente importante en el contexto del presente trabajo, dentro de los límites del cual pretendemos analizar la participación extranjera en el ámbito de las instituciones bancarias mexicanas, sin extendernos al de las instituciones financieras en general.

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano, 4a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 175.

² El sistema financiero mexicano es el conjunto de autoridades de regulación y supervisión; intermediarios financieros bancarios y no bancarios, que operan en los mercados del ahorro, la inversión y el crédito, y de entidades o servicios auxiliares a dichos intermediarios.

2. Características

De acuerdo con lo señalado por Francisco Borja Martínez,³ las características del sistema bancario mexicano corresponden a los siguientes elementos, los cuales están estrechamente relacionados: naturaleza que la ley atribuye a los servicios prestados; régimen aplicable a la prestación de dichos servicios por el Estado y por los particulares; condiciones de la regulación a que tales servicios están sujetos, y la especialización o la generalidad de las funciones que se realizan.

El creciente desarrollo de las instituciones y la importancia de los servicios, que satisfacen necesidades permanentes de amplios sectores de la población, justifican el interés público en que su prestación se desempeñe en forma conveniente. Por este motivo, se considera la actividad bancaria como un servicio de interés público, sujeto a una regulación particular, más rigurosa y específica que la correspondiente a otras actividades mercantiles, y para la prestación del cual se requiere autorización por parte del

³ BORJA MARTINEZ, Francisco, El nuevo sistema financiero mexicano, México, FCE, 1991, p. 22. (Colección popular, 449).

Estado.⁴

De la naturaleza que se dé a la prestación del servicio bancario depende en gran medida que prestarlo se reserve de manera exclusiva al Estado, corresponda sólo a los particulares o configure un sistema bancario mixto, en que el Estado se reserva la propiedad y el control de algunas instituciones (comúnmente, el banco central y ciertas instituciones de fomento económico). El sistema mixto es el más generalizado. En México, a través de las reformas legislativas de 1990 y de la reprivatización de dieciocho instituciones de banca comercial, se restableció el carácter mixto del sistema bancario mexicano.⁵

Las características del régimen que norma y estructura al sistema bancario constituyen otro elemento primordial del mismo. Hasta hace poco, la generalidad de los países tenían sistemas bancarios sujetos a regulaciones de considerable magnitud, especialización y complejidad. Observándose que esas condiciones limitan la eficiencia de los sistemas, recientemente es clara y general la tendencia a liberalizar

⁴ Consideramos necesario puntualizar la existencia de la discusión en torno al planteamiento, tanto en la doctrina, como en la jurisprudencia y en la legislación de varios países, de la cuestión de si la actividad bancaria constituye un servicio público o un servicio de interés público, sujeto, respectivamente, a concesión o autorización por parte del Estado. Cabe mencionar que en la actualidad la mayoría de los países dan a la actividad bancaria, naturaleza no de servicio público sino de servicio de interés público. Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. supra, nota 1, pp. 147-173.

⁵ Vid. infra, p. 44, 73.

los regímenes aplicables a la actividad bancaria. En 1988, se inició en México el proceso de liberalización, a partir de que las autoridades financieras dictaran una serie de medidas tendientes a desregular las operaciones del sistema bancario mexicano, a fin de que éste alcanzara un mayor grado de modernización y eficiencia.⁶

Otro elemento que determina características fundamentales del sistema bancario es el que se refiere a su estructura, conforme a criterios de especialización o de generalidad en las funciones a realizar por las instituciones bancarias. Generalidad o especialización en las instituciones es una característica del sistema bancario que difiere de país a país. Actualmente, un número apreciable de países ha evolucionado para pasar de un sistema de banca especializada a un sistema de banca múltiple o general. Se considera banca múltiple o general, aquella cuyo régimen legal permite a las instituciones operar libremente en cualquier actividad, así como en cualquier plazo y mercado. Las reformas de 1978 a la legislación bancaria mexicana introdujeron en México el sistema de banca múltiple, colocando a las instituciones de crédito en situación de realizar las diferentes operaciones que anteriormente sólo podían efectuarse independientemente.

⁶ Vid. infra, p. 38.

B. Evolución de la banca mexicana

1. Etapa Colonial

Durante la Colonia, no existieron instituciones bancarias o bancos españoles que operaran en el territorio de la Nueva España. No obstante, en esta época, hubo algunas organizaciones que constituyen los antecedentes para la organización del crédito en México.

En 1784, se creó el Banco de Avío de Minas, cuyo fin era refaccionar a la industria minera, y que desapareció a principios del siglo XIX.

El 2 de junio de 1774, se aprobó el establecimiento del Banco del Monte de Piedad, el cual surgió como una fundación privada de don Pedro Romero de Terreros, y cuya función principal era la de otorgar préstamos con garantía prendaria.

Podemos concluir que durante la etapa del dominio español, no hubo actividad bancaria propiamente dicha.

2. Etapa de 1821 a 1910

Iniciado el proceso de Independencia, se llevaron a cabo

diversos intentos para la organización de instituciones de crédito, con lo que empezó a configurarse un sistema bancario más formal.

En el año de 1824, el banco inglés Barclays instaló en México una agencia de representación ante el gobierno independiente del presidente Guadalupe Victoria.

A partir de entonces, surgieron, entre otras, las siguientes instituciones: Banco de Avío (1830); Banco de Amortización (1837); Banco de Londres, México y Sudamérica (1864); los bancos locales de Santa Eulalia, Mexicano y Minero (autorizados en 1875, 1878 y 1882, respectivamente); Banco Nacional Mexicano (1881); Banco Mercantil (1882), y Banco Hipotecario (1882).

El Banco de Avío y el Banco de Amortización son el antecedente de lo que en la actualidad constituyen las sociedades nacionales de crédito, ya que fueron creados por el gobierno mexicano.

Cabe mencionar que el capital de los tres bancos más importantes era casi exclusivamente extranjero: inglés, en el Banco de Londres; francés, en el Banco Nacional Mexicano, y español, en el Banco Mercantil.

De la fusión del Banco Mercantil y el Banco Nacional Mexicano, surgió en 1884, el Banco Nacional de México, el cual, bajo su misma denominación, en la actualidad continúa funcionando.

En el Banco de Londres y México y en el Banco Nacional de México descansó, básicamente, la mayor parte de la actividad crediticia en nuestro país a fines del siglo XIX.

Los ordenamientos legales que se aplicaron a las instituciones bancarias antes mencionadas fueron, sucesivamente: el Código de Comercio de 1884, el Código de Comercio de 1889 y Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

La ley bancaria de 1897 diferenció tres tipos de instituciones bancarias, a saber: los bancos de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios.

Puede decirse que con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito de 1897 se creó un primer sistema bancario mexicano, formalmente estructurado bajo el criterio de especialización funcional.

3. Etapa de 1910 a 1934

La Revolución de 1910 provocó profundas transformaciones en el sistema bancario mexicano, y para 1913, muchos bancos suspendieron sus operaciones, colocándose en una situación de quiebra general.

En 1913, fue iniciada una reforma bancaria muy significativa en México. El gobierno decidió modificar el funcionamiento del sistema bancario, para lo cual creó en 1915, la Comisión Reguladora e Inspector de las Instituciones de Crédito, con facultades de inspección respecto de dichas instituciones. Esta comisión es el antecedente histórico y jurídico de la actual Comisión Nacional Bancaria.

En el año de 1916, se constituyó la Comisión Monetaria, la cual absorbió las funciones de la Comisión Reguladora, quedando insubsistente esta última. En este mismo año, se revocaron todas las concesiones otorgadas a bancos privados de cualquier tipo y se ordenó su liquidación bajo la supervisión de la Comisión Monetaria; se abrogó la Ley Bancaria de 1897, y prácticamente desapareció el sistema bancario.

La Constitución de 1917 abolió el derecho de emisión de billetes por bancos particulares. En el nuevo artículo 28

constitucional se incorporó la facultad para el Gobierno Federal, de detentar el monopolio de dicha emisión a través del Banco de Estado.

En 1921, el sistema bancario mexicano reinició actividades, y su operación se confió a la costumbre bancaria y a circulares emitidas por el Gobierno Federal hasta que se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924. Este ordenamiento dispuso la creación de la Comisión Nacional Bancaria. Posteriormente, en 1925, se fundó el Banco de México, S.A. y se publicó su primera ley orgánica.

A la ley bancaria de 1924 le siguieron una segunda Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1926 y la Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en 1932. Por otra parte, al año siguiente, se crearon la Nacional Financiera y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, cuya denominación actual es Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

Hasta 1924, un número creciente de sucursales de instituciones bancarias extranjeras fueron llevando a cabo actividades en México. Sin embargo, ante los problemas políticos y económicos que confrontó el país de 1913 a 1929,

todos estos establecimientos, con excepción de la sucursal en México del banco estadounidense Citibank, cerraron sus puertas.⁷

4. Etapa de la Consolidación y la Modernidad (1934-1982)

De 1934 a 1940, tuvo lugar lo que en el presente trabajo llamamos Etapa de la Consolidación. Durante este período, se publicó la segunda Ley Orgánica del Banco de México (1936) y se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior (1937).

Sin embargo, no fue sino hasta 1940, que se inició con todo vigor la reforma económica que sucedió a la reforma social y a la reforma política. En este sentido, el año de 1940 marcó el inicio de la Modernidad en México.

El 31 de mayo de 1941, se publicó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. "Puede decirse que al amparo de esta ley se inició definitivamente la nueva etapa bancaria de México, pues tuvo como diferencia fundamental respecto a las leyes bancarias anteriores el que ya no se concretó a reglamentar lo existente, sino que fue en

⁷ Vid. infra, p. 123.

verdad creadora de un nuevo sistema bancario."⁸

La ley bancaria de 1941 regulaba a la banca especializada y a las actividades de las organizaciones auxiliares del crédito; en ella estaban previstos seis tipos de establecimientos bancarios: bancos de depósito, de ahorro, de fideicomiso, de capitalización, las financieras y las hipotecarias. Esta ley se ocupó, igualmente, de organizar las facultades de la Comisión Nacional Bancaria.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fue el sustento de la actividad crediticia durante más de cuarenta años. Desde su promulgación, hasta el año de 1985, en que fue abrogada, fue reformada en numerosas ocasiones. En las reformas del 29 de diciembre de 1970, se reconocieron a los grupos financieros⁹, que fueron el paso intermedio entre la banca especializada y la banca múltiple. Para 1974, la normatividad permitió la fusión de distintos tipos de instituciones, aunque los servicios al público debían ser prestados por departamentos independientes. Finalmente, mediante las reformas publicadas

⁸ SOTO SOBREVIRA Y SILVA, Ignacio, Ley de instituciones de crédito. Antecedentes y comentarios, 5a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 58.

⁹ Un grupo financiero podía integrarse con varias instituciones de crédito que tuvieran diferentes tipos de especialización. Estos grupos financieros deben distinguirse de aquellos a los que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 1990. Vid. infra, p. 57, 77.

el 27 de diciembre de 1978, se incorporó al sistema mexicano, el funcionamiento de la banca múltiple.

Con tales medidas se alcanzó de manera exitosa un cambio estructural de gran trascendencia para la modernización de la banca mexicana, pues fue de singular importancia que a una sola institución de crédito, se le permitiera ofrecer a su clientela, las diversas operaciones y servicios que contemplaba la ley. Además, la creación de la banca múltiple constituyó un gran avance en la liberalización de la intermediación del crédito y propició la fusión de un buen número de instituciones, lo cual fue determinante para la integración y el desarrollo del sistema bancario en nuestro país.

5. Etapa del Monopolio Estatal (1982-1990)

En 1982, se operó un cambio radical en el sistema bancario mexicano. En medio de una severa crisis de balanza de pagos y en una situación de grave desequilibrio económico, como resultado del elevado déficit público, el endeudamiento externo, la caída de los precios internacionales del petróleo y la fuga de capitales, el Ejecutivo Federal expidió en septiembre de 1982, un decreto en el que se estableció la nacionalización de la banca privada, con excepción del Banco

Obrero, S.A. y la sucursal del Citibank, N.A.¹⁰

Con base en dicha expropiación se reformó la Constitución para agregar un párrafo quinto al artículo 28 y con ello pretender hacer irrevocable la expropiación, así como para añadir una fracción al apartado B del artículo 123, con el fin de que las relaciones laborales entre los bancos y sus trabajadores se regularan en el propio apartado B de la Constitución y en una ley especial.

Durante esta etapa, se expidieron en 1982 y 1985, dos Leyes Reglamentarias del Servicio Público de Banca y Crédito. La primera de ellas creó las llamadas "sociedades nacionales de crédito" (S.N.C.) como entidades ejecutoras del monopolio bancario estatal, y modificó el régimen societario de los bancos expropiados, de sociedades anónimas, a sociedades nacionales de crédito. La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 abrogó la de 1982 y también la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941; si bien esta misma continuó vigente respecto del Banco Obrero, S.A. y de la sucursal del Citibank, N.A. La ley de 1985 dispuso la transformación de las antiguas instituciones nacionales de crédito en sociedades nacionales

¹⁰ Vid. infra, p. 123.

de crédito y que éstas integraran la "banca de desarrollo", en contraposición a la banca múltiple.

En este período, se publicaron también una nueva Ley Orgánica del Banco de México, que lo transformó de sociedad anónima, a organismo público descentralizado, y la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En opinión de Jesús de la Fuente Rodríguez: "Con esta profunda transformación al sistema bancario, se interrumpe un esquema de integración de servicios financieros que evolucionaba de acuerdo a las tendencias mundiales y se limitan los espacios de acción de los particulares, restringiéndola a la realización de la actividad de intermediación no bancaria."¹¹

A lo señalado en el comentario anterior, podemos añadir que el sistema tan rígido que se implantó en la banca provocó la pérdida de penetración de la propia banca en la intermediación financiera, frente a otros intermediarios que crecieron con rapidez, lo cual motivó la desregulación y las adecuaciones al marco jurídico de los bancos a final de la

¹¹ FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la, "El nuevo sistema financiero mexicano. (Primera y segunda partes)", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, núm. 20, marzo-abril, 1994, p. 16.

década de los ochenta, efectuadas con el propósito de imprimirle al sistema bancario mexicano un estilo más libre, ágil y adaptable a las necesidades que se habían manifestado.

6. Etapa de la Reprivatización de la Banca Comercial (1990-1995)

Como parte del programa de modernización del Estado mexicano emprendido por el presidente Carlos Salinas de Gortari, se consideró indispensable llevar a cabo una reforma del sistema financiero con dos objetivos primordiales: el primero, acrecentar el ahorro nacional, ampliando así el monto de los recursos disponibles, a fin de que, canalizados adecuadamente, permitieran alcanzar más altos niveles de crecimiento; el segundo, ampliar, diversificar y, sobre todo, modernizar el sistema financiero mexicano, de tal forma que fuera capaz de fomentar la productividad y la competitividad de la economía mexicana.

Con esta intención y con el fin de que el Estado dejara de desempeñar el papel de propietario de las instituciones de banca comercial, se restableció en 1990, el régimen mixto en la prestación del servicio de banca y crédito, y se reprivatizaron dieciocho instituciones de banca múltiple; para ello, fue necesario que se efectuaran sendas reformas a la

Constitución y que se expidiera una nueva Ley de Instituciones de Crédito.

Los acontecimientos antes mencionados dieron lugar a la conformación de un nuevo sistema bancario y, en general, financiero, que se distingue por su acrecentada importancia y por su apertura, y que actualmente, a menos de tres años de concluido el proceso de desincorporación bancaria y en el contexto de la globalización, se enfrenta a nuevos y grandes retos, a los cuales se suma la grave crisis económica y financiera que desde los últimos días de 1994, se vive en México.

C. Instituciones bancarias

La Ley de Instituciones de Crédito señala que el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, estableciendo que dicho servicio consiste en la captación (operaciones pasivas) de recursos en el mercado nacional para su colocación (operaciones activas) 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.¹² Entre las instituciones de crédito la propia ley distingue entre las "instituciones de banca múltiple" y las "instituciones de banca de desarrollo".

1. Banca múltiple

Las instituciones de crédito de banca múltiple son sociedades anónimas organizadas o transformadas de conformidad con la Ley de Instituciones de Crédito y, en forma supletoria, con lo dispuesto en la Ley General de Sociedades Mercantiles, y que gozan de autorización para llevar a cabo las operaciones señaladas en el artículo 46 de la Ley Bancaria.

Actualmente, el sistema bancario mexicano cuenta con 44 instituciones de banca múltiple. Este número incluye a los diecisiete nuevos bancos¹³ y a las ocho instituciones de banca múltiple filiales¹⁴, que ya han sido autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para constituirse y operar en México.

¹² La misma ley señala que no se consideran operaciones de banca y crédito las que efectúen los otros intermediarios financieros no bancarios con sujeción a las disposiciones aplicables.

¹³ Vid. infra, p. 82.

¹⁴ Vid. infra, p. 126.

Estructura del capital y límites individuales de participación accionaria¹⁵

El capital social de las instituciones de banca múltiple está formado por una parte ordinaria, y también puede integrarlo una parte adicional.

El capital social ordinario está representado por dos series de acciones:

La serie "A" representa cuando menos el 51% del capital social ordinario. Las acciones de esta serie pueden ser adquiridas por: a) personas físicas mexicanas; b) personas morales mexicanas cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, que sean efectivamente controladas por los mismos y cumplan los demás requisitos que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante disposiciones de carácter general; c) el Gobierno Federal y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro¹⁶; d) las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las

¹⁵ Las disposiciones aplicables a este aspecto fueron reformadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. Vid. infra, p. 68.

¹⁶ Fideicomiso del Banco de México creado con la finalidad de apoyar a instituciones de banca múltiple con problemas financieros. Ley de Inst. de Créd., art. 122.

Agrupaciones Financieras,¹⁷ y e) los inversionistas institucionales¹⁸.

Las acciones de la serie "B" pueden representar hasta el 49% del capital social ordinario de la institución y son de libre suscripción.

En su caso, el capital social adicional está representado por acciones serie "L", de voto limitado y que pueden conferir el derecho a recibir un dividendo preferente. Las acciones de la serie "L" son también de libre suscripción y pueden emitirse hasta por un monto equivalente al 40% del capital ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores.

La Ley de Instituciones de Crédito establece que ninguna persona física o moral debe adquirir el control de acciones de las series "A" y "B" por más del 5% del capital social de una institución de banca múltiple, salvo en los casos en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice un porcentaje mayor, sin exceder del 20%.

¹⁷ Vid. infra, p. 57, 77.

¹⁸ Ley de Inst. de Créd., art. 15.

Los límites antes citados no son aplicables al Gobierno Federal; a los inversionistas institucionales, quienes pueden adquirir hasta el 20% del capital social de un banco; al Fondo Bancario de Protección al Ahorro; a las sociedades controladoras de grupos financieros; a las instituciones de banca múltiple o a sus accionistas, cuando adquieran las acciones en virtud de un proceso de fusión de dichas instituciones, y a las instituciones financieras del exterior y las sociedades controladoras filiales que adquieran acciones de cualquier serie conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de convertir a la respectiva institución de banca múltiple en una filial¹⁹.

Diversificación del capital

La fijación del límite del 5% a la tenencia individual de acciones de un banco tiene como objetivo principal, el que exista una participación diversificada en el capital de las instituciones de banca múltiple. Para efectos de dicho límite, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede determinar las personas que se consideren como una sola persona.

¹⁹ Vid. infra, p. 126.

Asimismo, la diversificación en el capital se promueve al permitir la participación de hasta el 20% en el capital de un banco a los inversionistas institucionales, algunos de los cuales reúnen a un gran número de pequeños ahorradores.

Inversión extranjera²⁰

En la Ley de Instituciones de Crédito, se prevé la posibilidad de que los extranjeros inviertan en el capital de las instituciones de banca múltiple adquiriendo acciones de las series "B" y "L".

Dado que las acciones de la serie "B" pueden representar como máximo el 49% del capital social ordinario de una institución, los extranjeros siempre estarán en una situación minoritaria.

A este respecto, es necesario destacar que la inversión extranjera en acciones de la serie "L" no se computa para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de las instituciones de banca múltiple.

²⁰ Las disposiciones aplicables a este aspecto fueron reformadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. Vid. infra, p. 68.

Separación patrimonial de banca e industria²¹

Para la consecución de la función bancaria, la cual consiste en colocar ampliamente en el público los recursos captados de éste, y con el ánimo de evitar que el interés principal de una banco sea el de servir como fuente de financiamiento del grupo de empresas del que pudiera llegar a formar parte, la ley bancaria pretende establecer una efectiva separación entre los bancos y la industria. Con este fin, la Ley de Instituciones de Crédito impide que las empresas controlen las instituciones de banca múltiple y, además, limita la participación que éstas pueden tener en el capital de aquéllas, así como el monto de operaciones de financiamiento entre unas y otras.

De acuerdo con lo anterior, las instituciones de banca múltiple sólo pueden adquirir en forma permanente hasta el 5% del capital pagado de una empresa. Para participar en una proporción mayor, requieren del acuerdo de la mayoría de los consejeros de cada serie y la inversión no puede rebasar el 15% del capital pagado de la empresa de que se trate, ni durar más de tres años. La inversión por plazos y porcentajes mayores requiere la autorización de la Secretaría de Hacienda

²¹ Las disposiciones aplicables a este aspecto fueron reformadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. Vid. infra, p. 68.

y Crédito Público. Asimismo, las instituciones de banca múltiple no pueden invertir en acciones de sociedades accionistas de la institución bancaria o de la sociedad controladora de dicha institución, o sociedades controladas por dichos accionistas o que los controlen.

Por otro lado, el importe total de las inversiones de una institución en empresas industriales o de servicios no puede rebasar el 5% de sus recursos captados del público en el mercado nacional.

Con el fin de evitar conflictos de intereses, los bancos necesitan la aprobación especial de su consejo de administración para otorgar préstamos a empresas en las que detenten directa o indirectamente el 10% o más de sus acciones.

De esta forma, se limita la capacidad de la banca para financiar a empresas industriales o de servicios, evitando, así, vinculaciones patrimoniales inconvenientes y riesgos inadecuados para la institución de crédito.

Organos de administración²²

La administración de las instituciones de banca múltiple está encomendada a un consejo de administración y a un director general.

El consejo de administración debe estar integrado, a elección de los accionistas del banco, por once consejeros o por sus múltiplos. En los consejos integrados por once miembros, los accionistas de la serie "A" designarán a seis consejeros, y por cada 10% de acciones de esta serie que exceda del 50% del capital pagado ordinario, tendrán derecho a designar un consejero más. Los accionistas de la serie "B" designarán a los consejeros restantes.

El número de consejeros que corresponde designar a cada serie se incrementa, para los consejos integrados por más de once miembros, en la misma proporción en que se aumente el número total de sus integrantes. De acuerdo con esta fórmula, los accionistas de la serie "A" tienen la mayoría en el consejo, y los accionistas de la serie "B" tienen garantizada su participación en el mismo.

²² Las disposiciones aplicables a este aspecto fueron reformadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. Vid. infra, p. 68.

Los accionistas de cada una de las citadas series que representen cuando menos el 10% del capital pagado ordinario de la institución tendrán derecho a designar un consejero de la serie que corresponda. Sólo puede revocarse el nombramiento de los consejeros de minoría cuando se revoque el de todos los demás de la misma serie.

El presidente del consejo debe elegirse entre los propietarios de la serie "A", y tendrá voto de calidad en caso de empate.

Idoneidad de la administración

Con el fin de procurar una eficiente administración de los bancos, la ley bancaria establece ciertos requisitos que deben reunir los consejeros, el director general y los funcionarios de jerarquía, pretendiendo con ello garantizar la solvencia moral y la capacidad técnica y administrativa de dichas personas. También se establecen prevenciones que tienen por propósito, evitar que se presenten en la administración conflictos de intereses que podrían afectar a los accionistas de las instituciones y, en general, al sistema bancario.

La Ley de Instituciones de Crédito confiere a la Comisión Nacional Bancaria ciertas facultades (de aprobación, de

remoción y de suspensión de funcionarios) que le permiten verificar que los bancos estén administrados por personas calificadas.

2. Banca de desarrollo

Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal (sociedades nacionales de crédito), con personalidad jurídica y patrimonio propios, creadas o transformadas en los términos de sus respectivas leyes orgánicas, con la especialidad determinada para cada una de ellas. Las instituciones de banca de desarrollo pueden realizar todas las operaciones activas y pasivas listadas en el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como todas ellas que se consideran necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y del cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios.

Las siete instituciones de banca de desarrollo que forman parte del sistema bancario mexicano son las siguientes: Nacional Financiera, S.N.C., Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C., Banco Nacional de Comercio Interior, S.N.C., Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C., Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., Banco Nacional de

Obras y Servicios Públicos, S.N.C. y Financiera Nacional Azucarera, S.N.C.

El capital social de las instituciones de banca de desarrollo está representado por títulos denominados certificados de aportación patrimonial (CAP). El capital social está dividido en dos series de certificados: la serie "A", que en todo tiempo debe representar el 66% del capital de la sociedad y que sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal, y la serie "B", cuyos certificados pueden ser adquiridos únicamente por personas físicas y morales mexicanas, siempre que éstas últimas cuenten con cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros. La participación individual en certificados de la serie "B" está también limitada al 5% del capital social de la institución, con excepción del Gobierno Federal y de las sociedades de inversión común.

La administración de las instituciones de banca de desarrollo está encomendada a un consejo directivo y a un director general, en los términos de sus propias leyes orgánicas, las cuales establecen el régimen para la designación de consejeros. Aquellos que corresponda designar a los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie "B" serán nombrados en el seno de una comisión

consultiva, que se integra por los titulares de tales certificados, distintos del Gobierno Federal.

En términos generales, se puede decir que los consejeros, el director general y los demás funcionarios de las instituciones de banca de desarrollo deben reunir los mismos requisitos que sus equivalentes en las instituciones de banca múltiple. La Comisión Nacional Bancaria cuenta prácticamente con las mismas facultades de remoción y suspensión de funcionarios, con la salvedad de que no puede remover a los consejeros o al director general. En el caso del director general, su facultad se limita a hacer una recomendación de remoción al Ejecutivo.

D. Autoridades bancarias

La regulación y vigilancia del sistema bancario mexicano corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional Bancaria y al Banco de México.

1. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la autoridad más importante en materia de banca y crédito. A este órgano corresponde aplicar, ejecutar e interpretar los

diferentes ordenamientos que sobre la materia, existen. Asimismo, le corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todas las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares, acorde con los lineamientos que en esas materias, señale el Ejecutivo Federal.

Entre otras funciones, la Secretaría de Hacienda regula la estructura del sistema bancario y expide disposiciones aplicables a ciertos aspectos de las operaciones bancarias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es también responsable del otorgamiento de autorizaciones para la realización de actividades de banca comercial y el establecimiento de sucursales, y puede solicitar a los bancos que le proporcionen información en ejercicio de sus funciones regulatorias.

2. Comisión Nacional Bancaria²³

La Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado

²³ Conforme a la tendencia hacia la intermediación universal y ante la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, el 28 de abril de 1995, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuyo propósito es aglutinar en un solo órgano desconcentrado las funciones y facultades que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores. La nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores conserva las facultades de autoridad que tenían las comisiones supervisoras mencionadas, complementándolas con la de establecer programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. También cuenta con atribuciones para suspender operaciones de las entidades financieras y para dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, solvencia y la estabilidad de los intermediarios.

de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; es la entidad responsable de implementar la política bancaria del gobierno.

Las funciones de la Comisión Nacional Bancaria son amplísimas, pero estimamos que la fundamental es la de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

La Comisión Nacional Bancaria es responsable de inspeccionar a las instituciones bancarias y monitorear sus políticas y procedimientos internos, asimismo asesora y reporta a la Secretaría de Hacienda sobre estos asuntos. La Comisión también emite regulaciones que rigen a los bancos, aprueba las políticas de inversión de los bancos y a las personas electas para fungir como consejeros, comisarios y funcionarios de primer nivel de bancos.

3. Banco de México

El Banco de México, entidad de derecho público con carácter autónomo, tiene como funciones principales: a) regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; b) operar como banco de reserva y acreditante de última instancia; c) prestar servicios de

tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo; d) fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera; e) participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales; f) operar con los organismos antes mencionados, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera, y g) la emisión, privativamente, de billetes y la orden, igualmente como facultad privativa, de acuñación de moneda metálica, así como la puesta en circulación de ambos.

4. Otras autoridades

Existen, además, algunas otras autoridades que de alguna forma intervienen en ciertos aspectos específicos de la actividad bancaria.

Así, la Comisión Nacional de Valores, en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria, tiene facultades de inspección y vigilancia de las operaciones con valores que realicen las instituciones de crédito actuando por cuenta propia. Asimismo, supervisa a aquellos bancos que tienen sus acciones listadas en el Mercado de Valores o que han emitido instrumentos de deuda colocados en oferta pública.

Por otro lado, los bancos de desarrollo están sujetos al ámbito de competencia de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

No consideramos conveniente para los propósitos de este trabajo, detenernos en la competencia que tienen sobre las entidades bancarias y sus actividades, la Procuraduría General de la República, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, los gobiernos municipales y otras autoridades.

E. Marco Jurídico

Constitucionalmente existen principios que dan base al Gobierno Federal para actuar en esta materia, específicamente el artículo 28, así como el artículo 73 fracción X, que otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en toda la República en materia de intermediación y servicios financieros.

A su vez, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todas las atribuciones relativas al uso del crédito público; al manejo de la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal; a la dirección de la política monetaria y crediticia, y a la planeación, coordinación, evaluación y

vigilancia del sistema bancario mexicano.

El artículo 6o. de la Ley de Instituciones de Crédito, en su primer párrafo, fija las fuentes del derecho bancario y el orden de su aplicación, solamente respecto a la regulación de la banca múltiple; a saber: primero, la propia Ley de Instituciones de Crédito; segundo, la Ley del Banco de México; tercero, la legislación mercantil (sin mencionar orden o prioridad); cuarto, los usos y prácticas bancarias y mercantiles, y quinto, el Código Civil para el Distrito Federal. En cuanto a las instituciones de banca de desarrollo, el párrafo segundo dispone que se regirán, primero, por su respectiva ley orgánica, y en su defecto, por lo dispuesto en el propio artículo para las instituciones de banca múltiple.

Por otra parte, la Ley de Instituciones de Crédito establece otras muchas reglas de supletoriedad en extremo detalladas (e.g. supletoriedad en la forma social de las instituciones de banca múltiple; en su disolución y liquidación; en los procedimientos de quiebra de las propias instituciones; en materia de fideicomiso, prenda y caución; en operaciones con valores; etc.).

Cabe mencionar que el régimen de la Ley de Instituciones de Crédito es criticable en el sentido de que con demasiada

frecuencia deja para futuras y eventuales "reglas generales" o "disposiciones de carácter general" principalmente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el desahogo de ciertos principios que deberían estar sustentados en Ley. La facultad legal para emitir reglas generales y el método utilizado para ello (ambos de dudosa constitucionalidad) permiten que la autoridad ejecutiva quede autorizada para adecuar el sistema legal de la banca, haciendo a un lado el proceso legislativo y transfiriendo a una Secretaría de Estado la facultad reglamentaria, que constitucionalmente compete al Presidente de la República.²⁴

Además de la regla general, como "fuente" del derecho bancario, tenemos otras de la misma especie, que han tenido especiales arraigo y abuso en el sistema bancario mexicano: las "circulares" giradas a los bancos por la Comisión Nacional Bancaria y por el Banco de México.

²⁴ Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel, *Legislación bancaria. Doctrina, compilación legal, jurisprudencia*, 2a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 85-95.

CAPITULO II.
LA REFORMA FINANCIERA EN MEXICO

En este siglo, no sólo en México, sino a nivel mundial, los cambios han sido radicales para arribar a una economía de libre mercado.

Particularmente en nuestro país, las condiciones sociopolíticas han sido determinantes por cuanto al alcance de las transformaciones sufridas en el sector financiero (especialmente en el sistema bancario), que en un lapso de cuarenta años ha modificado totalmente su estructura, al paso de concepciones estatales que han ido de la participación mixta, a una centralización absoluta con una rectoría gubernamental en la economía y las finanzas, para llegar a una administración pública federal de apertura a favor del sector privado.

De manera general, la evolución del sistema financiero en México, como señala Francisco Borja,²⁵ se ha caracterizado por:

²⁵ BORJA MARTINEZ, Francisco, op. cit. supra, nota 3, p. 43.

la afirmación de la rectoría del Estado sobre la actividad de los intermediarios financieros, sustentada en el reconocimiento de que el adecuado desempeño de esa actividad es un imperativo de interés público; la sustitución de regímenes que imponían alto grado de especialización funcional, por otros que permiten a las instituciones financieras prestar de manera integrada diferentes servicios, y cambios en la estructura del sistema, y en los correspondientes servicios, para satisfacer mejor los requerimientos de los mercados financieros.

Al respecto, Guillermo Ortiz Martínez expone:

"Las disposiciones que regulan el funcionamiento del sistema financiero mexicano, como en otros países, han sufrido importantes cambios estructurales que buscan dar respuesta a las nuevas circunstancias internas y externas que se van presentando.

Así, el actual proceso de modernización del sistema financiero se inscribe, hacia el interior, en una estrategia de cambio estructural con efectos en todos los ámbitos de la vida nacional que, entre otros propósitos, persigue la recuperación del crecimiento económico con estabilidad de precios y el mejoramiento productivo de

los niveles de vida. En lo externo, se observa una clara tendencia hacia la globalización de la economía mundial, y una dinámica evolución de los mercados financieros internacionales."²⁶

Como ya señalamos, a partir de 1988, se pusieron en marcha una serie de reformas tendientes a modernizar el sistema financiero mexicano. Estas medidas abarcan cambios institucionales y regulatorios a nivel sistema, así como la modificación de las estructuras jurídicas y administrativas de los distintos intermediarios, con los cuales se pretende responder tanto a la creciente integración de los mercados financieros y de la economía internacional, como a las dinámicas condiciones políticas, económicas y sociales de México.

A. Desregulación operativa

La desregulación operativa consistió fundamentalmente en la liberación de las tasas de interés pasivas del sistema bancario; la eliminación de la canalización obligatoria de los recursos, y la sustitución y posterior eliminación del encaje

²⁶ ORTIZ MARTINEZ, Guillermo, La reforma financiera y la desincorporación bancaria. México, FCE, 1994, p. 18. (Una visión de la modernización de México).

legal²⁷ y el coeficiente mínimo de liquidez²⁸.

Cabe mencionar que la liberalización del sistema financiero no hubiera sido posible sin que ocurrieran previamente una serie de cambios, entre los que destacan: la creación y consolidación de la banca múltiple, así como la formación y el desarrollo del mercado de valores.

La creación de la banca múltiple constituyó un gran avance en la liberalización de la intermediación crediticia, a la vez que permitió a las distintas instituciones, alcanzar mejores niveles de capitalización y de productividad.

A partir de entonces, se dictaron disposiciones más generales hacia la banca múltiple y no, disposiciones específicas para cada grupo de bancos especializados; se facilitó la oferta de nuevos productos financieros, con lo que se pudieron satisfacer en mayor medida los requerimientos que tanto los inversionistas, como los sectores productivos y la sociedad en general, demandaban, y se llevó a que distintas instituciones bancarias se fusionaran entre sí.

²⁷ El encaje legal consiste fundamentalmente en el porcentaje de la captación bancaria que el Banco de México determina que debe quedar depositada obligatoriamente en el propio banco central, con o sin causa de intereses.

²⁸ Reserva que debían mantener las instituciones de crédito, de por lo menos 10% de su captación, la cual podía integrarse por valores gubernamentales, bonos emitidos por la banca de desarrollo, efectivo en caja y/o depósitos en el Banco de México.

Por otro lado, la existencia de un amplio mercado de valores, sobre todo de instrumentos de deuda pública, fue un presupuesto indispensable para la desregulación del sistema bancario. Lo anterior, en virtud de que las necesidades de financiamiento del gobierno se satisfacen a través de las operaciones de colocación de valores gubernamentales, liberando con ello una gran cantidad de recursos que pueden ser colocados por los bancos a las tasas y plazos que los propios bancos determinen.²⁹

No obstante lo señalado en los párrafos anteriores, para fines de la década de los ochenta, la banca operaba bajo un extenso régimen regulatorio que convenía liberalizar para lograr una más eficiente prestación de los servicios atinentes a las instituciones de crédito.

El régimen a que estaba sujeta la banca para captar recursos del público mediante la recepción de depósitos y préstamos, limitaba los rendimientos a ofrecer por esas captaciones e imponía a las instituciones de crédito la obligación de canalizar parte de esos recursos al otorgamiento de créditos con tasas de interés preferenciales, destinados a

²⁹ Para esto, es requisito indispensable el saneamiento de las finanzas públicas, ya que si los requerimientos financieros del gobierno son muy amplios en relación con el mercado, las operaciones gubernamentales tienden a presionarlo, generándose con ello una gran inestabilidad en las tasas de interés.

financiar actividades prioritarias. Tal régimen limitaba la posición competitiva de la banca frente a otros intermediarios financieros, principalmente casas de bolsa, quienes podían ofrecer al público condiciones de inversión más redituables. Ante esto, las instituciones de crédito fueron creando nuevos instrumentos de captación "no tradicionales" (cuentas maestras y aceptaciones y avales bancarios) para contrarrestar el auge del mercado crediticio paralelo.

Reconociendo el régimen de mayor libertad que se aplicaba a la captación no tradicional, se tomaron diversas medidas para desregular la captación correspondiente a la recepción de depósitos y préstamos, estableciéndose el régimen atinente a la captación no tradicional para toda la captación bancaria.

El resultado fue la liberación de las tasas de interés, y la sustitución del encaje legal y el otorgamiento obligatorio de créditos a sectores prioritarios, por el coeficiente de liquidez.

Finalmente, en septiembre de 1991, con el fin de dotar de mayor transparencia a la intermediación bancaria y dar mayor orden al mercado de dinero, se intensificó la desregulación del sistema bancario, al eliminarse el coeficiente mínimo de

liquidez.³⁰

La desregulación o liberalización es el nuevo entorno en el que se desarrollan las instituciones bancarias. Este proceso ha generado una mayor competencia entre los intermediarios bancarios y no bancarios, lo que propicia una reducción del margen financiero y un aumento en la eficiencia de los intermediarios, y ha permitido la innovación acelerada de instrumentos y operaciones financieras.

Sin embargo, y más aún ante la situación financiera actual, hay que resaltar que una conveniente desregulación debe estar correspondida siempre por una adecuada supervisión, cuyo ejercicio asegure que las prácticas de los intermediarios se realicen dentro de la normatividad establecida, salvaguardando los intereses del público y manteniendo la salud financiera de las instituciones.

30

Con el objeto de reforzar el control en el crédito interno y el monto en circulación de dinero, buscando con ello evitar la volatilidad de las tasas de interés, el 17 de marzo de 1995 entró en vigor un nuevo sistema de encaje, que impedirá que los bancos se sobregiren en su cuenta con Banco de México, manteniendo un saldo promedio mensual de operaciones mayor o igual a cero. Las disposiciones relativas al "encaje cero" se encuentran contenidas en la circular-telefax 16/95 del 3 de marzo, que dispone una multa de cuatro veces la tasa de Cetes a 28 días, en caso de que los bancos registren un saldo promedio mensual negativo. Los sobregiros que se admitirán deberán estar respaldados por valores, que se otorgarán previamente en garantía, por lo que las instituciones bancarias buscarán tener inversiones en valores gubernamentales para realizar, cuando lo requieran, compensaciones en su cuenta única con Banco de México. Cuando los sobregiros sean mayores al monto de las garantías, se generarán los intereses referidos.

B. Adecuación del marco jurídico

En forma paralela a los cambios realizados en el ámbito institucional y regulatorio del sistema financiero mexicano, tuvieron lugar diversas modificaciones al marco jurídico del propio sistema, efectuadas con el objeto de dotar a la actividad financiera con las estructuras necesarias para fomentar un sistema financiero más eficiente y moderno.

En diciembre de 1989, se aprobó un "paquete" de reformas a un conjunto de leyes que regulaban a la mayoría de los intermediarios financieros, reformas con las que se buscaba avanzar en el desarrollo institucional del sistema financiero, actualizando el marco jurídico que define su estructura.

Particularmente, la iniciativa de reformas a la ley bancaria obedecía al propósito de ser congruentes con la desregulación operativa del sistema bancario, proporcionando a las instituciones de banca múltiple un sistema normativo adecuado que fortaleciera su estructura y mejorara su organización y funcionamiento.

Las reformas de 1989 a la ley bancaria fueron efímeras, ya que, como se explica más adelante, meses más tarde se reformó la Constitución para restaurar el carácter mixto en el

sistema bancario, promulgándose después una nueva ley bancaria.

1. Reformas constitucionales

a) Restablecimiento del régimen mixto en la banca

El 2 de mayo de 1990, el Presidente de la República sometió a la consideración del Congreso de la Unión, una iniciativa para modificar los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de ampliar la participación de los sectores privado y social en la propiedad de las instituciones de banca múltiple;³¹ con ello, por una parte se derogó el párrafo quinto del artículo 28 para suprimir la exclusividad del Estado en la prestación del servicio de banca, establecida el 18 de noviembre de 1982, mientras que con la reforma del segundo precepto se ajustó el régimen aplicable a las relaciones laborales entre las instituciones de crédito y sus trabajadores.

³¹ Es importante mencionar que la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 ya permitía la participación privada minoritaria (hasta 34%) de personas de nacionalidad mexicana (incluyendo sociedades mexicanas con cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros) en el capital ordinario de las sociedades nacionales de crédito. Además, como consecuencia de las reformas a dicha ley publicadas en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1989, la parte adicional (neutra) del capital social de dichas sociedades, representada por certificados de aportación patrimonial (CAP), podía ser suscrita por extranjeros, quienes podían adquirir hasta el 34% de los certificados mencionados.

De la exposición de motivos de dicha iniciativa se desprende que la reforma constitucional que se comenta se sustentó en tres razones fundamentales: primera, la impostergable necesidad de concentrar la atención del Estado en el cumplimiento de sus objetivos básicos, como son, dar respuesta a las necesidades sociales de la población y elevar su bienestar sobre bases productivas y duraderas; segunda, el profundo cambio de las realidades sociales, de las estructuras económicas, del papel del Estado y del sistema financiero mismo, en resumen, el cambio radical de las circunstancias que explicaron en su momento, la estatización de la banca en 1982, y tercera, el propósito de ampliar el acceso y mejorar la calidad de los servicios de banca y crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Se mencionaba también en la iniciativa que, ante las necesidades y la limitación de los recursos entonces existentes, resultaba inconveniente mantener la exclusividad estatal en la prestación del servicio bancario, máxime que el Estado contaba con los medios suficientes para continuar ejerciendo su rectoría económica.

La publicación de las reformas constitucionales, el 27 de junio de 1990, marcó el inicio de un proceso que culminaría con la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito, la

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y un decreto que reformó y adicionó a la Ley del Mercado de Valores.

b) Autonomía del banco central

Mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1993, se reformó la Constitución con el propósito de otorgar al Banco de México, autonomía en el ejercicio de sus funciones, buscando colocarlo en mejores condiciones para cumplir con el objetivo prioritario que entonces se le asignaba: consolidar y preservar la estabilidad de precios.

De tal manera, se reformaron los artículos 28, 73 y 123 constitucionales. La esencia de la reforma quedó plasmada en las modificaciones al artículo 28; los artículos 73 y 123 únicamente requerían ser ajustados, respectivamente, con el fin de adecuar las facultades del Congreso Federal para legislar en materia del banco central y de la intermediación y servicios financieros, y para mantener el régimen laboral de los empleados del Banco de México dentro del aplicable a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El decreto de reforma al texto constitucional fue bastante escueto. Se estableció en la Constitución,

exclusivamente el criterio rector de la actividad del banco central, las disposiciones que garantizarían su efectiva autonomía y las facultades de la autoridad necesarias para que la institución pudiera cumplir cabalmente con sus funciones. El desarrollo de estas prevenciones y las demás cuestiones relativas al ejercicio de las funciones del banco central y a su organización y gobierno quedaron previstas en la ley de la institución, reglamentaria de estos preceptos constitucionales.

Así, el texto reformado del artículo 28 constitucional señala:

"Artículo 28.-[...] El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco central conceder financiamiento."

Con esto, se consignó como postulado general la autonomía del Banco de México, a la vez que ésta quedó acotada tanto por las materias en que el banco es autónomo, como por el fin hacia el cual ha de encaminar su actuación.

Por otra parte, se dio tratamiento especial al banco central en el ejercicio de sus funciones en las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de moneda, al quedar claro que, a diferencia de los organismos a los que corresponden las demás áreas estratégicas mencionadas en la Constitución, el Banco de México no sería controlado por el Poder Ejecutivo Federal.

La reforma constitucional sustenta la autonomía de la institución en tres razones fundamentales: a) la libertad de la institución para determinar el monto y manejo de su propio crédito; b) las disposiciones encaminadas a proveer un amplio grado de independencia a las personas que integren el órgano de gobierno de la institución (nombramiento, duración del encargo, escalonamiento y remoción), y c) la prevención que establece la autonomía de la institución en su administración.

Por lo que toca a las facultades del banco central, se señala que éste, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará el crédito, los cambios y la prestación de servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

Esta disposición merece especial atención. En primer término debe observarse que, a diferencia de lo que ocurre con el crédito, cuyo manejo corresponde privativamente al banco central, con respecto a la regulación de los intermediarios financieros y a los cambios, el instituto central comparte la responsabilidad con otras autoridades.

La disposición anterior es particularmente curiosa por lo que toca a la política cambiaria, pues es evidente que ésta y la política monetaria son complementarias. Así, para que el banco central tuviera los elementos que le permitieran cumplir cabalmente con su objetivo, debería poder determinar libremente el precio al cual se compran o venden divisas en el mercado (tipo de cambio).³²

2. Nuevas leyes

a) Ley de Instituciones de Crédito

Como consecuencia de las reformas constitucionales al artículo 28, se propuso la expedición de una nueva Ley de Instituciones de Crédito, la cual fue aprobada por el Congreso

³² En materia cambiaria, el Banco de México debe actuar de acuerdo con las directrices que determine la Comisión de Cambios. Dicha comisión está integrada por el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, otro subsecretario de dicha dependencia designado por el Secretario, el Gobernador del Banco de México y dos miembros de la Junta de Gobierno designados por el propio Gobernador. Las sesiones de la Comisión son presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien tiene voto de calidad en caso de empate.

de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 18 de julio de 1990.

Esta ley tiene por objeto regular: los términos en los que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano; la prestación del servicio de banca y crédito; las características de las instituciones bancarias; la organización y funcionamiento de dichas instituciones; el sano y equilibrado desarrollo del servicio, y las medidas tendientes a proteger los intereses del público.

Los aspectos fundamentales de la Ley de Instituciones de Crédito son los siguientes:

Concepto de banca y crédito

La ley define con precisión lo que debe considerarse como servicio de banca y crédito.³³ Por lo tanto, se prohíbe a toda persona distinta de las autorizadas expresamente, la captación de recursos del público con la obligación de restituirlos.

Con la definición legal de servicio de banca y crédito y en virtud, también, de la prohibición antes mencionada, se

³³ Vid. supra, p. 17.

busca evitar prácticas indeseables en la intermediación financiera, para proteger de perjuicios y riesgos al público ahorrador.

Autorización y capital mínimo

La ley establece que quienes pretendan dedicarse al ejercicio de la banca deberán constituirse con el carácter de sociedades anónimas, previa autorización intransmisible que, de manera discrecional, otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es relevante destacar la importancia de considerar la prestación de servicios financieros como una actividad de interés general, la cual debe estar sujeta a la previa autorización del Gobierno Federal.

De conformidad con el artículo 19 de la Ley de Instituciones de Crédito, reformado por decreto publicado el 23 de diciembre de 1993, el capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple debe ser la cantidad equivalente al 0.12% de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año

inmediato anterior.³⁴

Banca de desarrollo

Las instituciones de banca de desarrollo conservan su naturaleza de sociedades nacionales de crédito, como parte integrante de la Administración Pública Federal.

Por su naturaleza de banca de fomento, las instituciones de banca de desarrollo pueden realizar aquellas operaciones propias de la banca múltiple, además de las actividades que sean necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y para el cumplimiento de sus funciones y objetivos.

Operaciones de complacencia

Las llamadas operaciones de complacencia son aquellas cuyo beneficiario es una persona relacionada directa o indirectamente con la propiedad, manejo o control de la institución, lo que permite pensar que no se están realizando con la objetividad que debe caracterizar al servicio bancario. Sobre este punto destacan: a) la prohibición para los bancos,

³⁴ En el oficio-circular número 5534-1117 de la Comisión Nacional Bancaria, del 22 de abril de 1994, se dio a conocer que el capital mínimo para 1994 debía ser de N\$60,424 millares.

de otorgar créditos a sus empleados, salvo que se trate de prestaciones laborales; b) un estricto mecanismo para el otorgamiento de créditos a accionistas, consejeros, parientes cercanos a ellos, y sociedades en que participen la institución o dichas personas, y c) la prohibición general de celebrar operaciones en términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado.

Inversión en empresas

Si bien se reconoce y alienta con capital de riesgo el papel de la banca nacional en el fomento de nuevas empresas industriales, comerciales y de servicios, resulta indeseable la formación de una "banca industrial".

Con tal motivo, como ya se mencionó, la ley limita la inversión, por parte de las instituciones de crédito, en el capital social de las empresas que no guarden una relación funcional directa con la banca. De esta manera se busca evitar concentraciones de riesgo y que las decisiones de otorgamiento de crédito pierdan objetividad y transparencia.

Sanciones administrativas y delitos

Se adecuaron y ampliaron los montos por sanciones

administrativas y las penas corporales por delitos, especialmente en aquellos casos en que pudiese resultar afectado el público ahorrador. Con esto se pretende erradicar prácticas nocivas que pudieran deteriorar la confianza en la banca.

Fondo Bancario de Protección al Ahorro

La Ley de Instituciones de Crédito regula el funcionamiento de un fideicomiso en el que participan todas las instituciones de banca múltiple.

Este fideicomiso, denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), tiene las siguientes finalidades: a) realizar operaciones preventivas, tendientes a evitar problemas financieros en las instituciones, y b) procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las propias instituciones, en favor del público ahorrador, en caso de que las mismas estén imposibilitadas para hacerlo.

Inspección y vigilancia

Se fortalecieron las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria en materia de inspección y vigilancia, a fin de coadyuvar en el desarrollo sano y equilibrado del servicio de

banca y crédito.

Banca extranjera

Independientemente de las reformas publicadas el 23 de diciembre de 1993, mediante las cuales se prevé el establecimiento y operación de filiales de instituciones financieras del exterior³⁵, en esta ley, se abren nuevas posibilidades para la participación de la banca extranjera en el sistema bancario mexicano.

Por una parte, continúan existiendo las oficinas de representación de entidades financieras del exterior³⁶, con sus funciones básicas de gestión y representación en México.

Por otro lado, volvió a preverse la posibilidad de que operen en el país sucursales de instituciones de crédito extranjeras (denominadas "off-shore")³⁷, cuyas operaciones las lleven a cabo con residentes en el exterior; si bien, dado la falta de adecuación del régimen tributario, a la fecha no se ha solicitado autorización para el establecimiento de ninguna

³⁵ Vid. infra, p. 64.

³⁶ Vid. infra, p. 121.

³⁷ Vid. infra, p. 123.

sucursal de esta naturaleza.

Por último y como se señalará en la parte relativa a la inversión extranjera en las instituciones de banca múltiple, la banca extranjera podrá participar minoritariamente en el capital social de las instituciones bancarias y de las sociedades controladoras de agrupaciones financieras.

Banca universal

En cuanto a las operaciones de "banca universal", la ley dispone que las instituciones de crédito que no formen parte de una sociedad de las previstas en la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras podrán invertir en el capital social 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.

De esta manera, se da pleno reconocimiento a la evolución mostrada en otros sistemas, consistente en la prestación de múltiples servicios financieros "en una sola ventanilla". Como se verá en el apartado siguiente, la regulación de la banca universal de la Ley de Instituciones de Crédito es complementaria a la de las sociedades controladoras de grupos

financieros.

b) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Considerando las ventajas que trae consigo la generalidad en las funciones a realizar por los diversos tipos de intermediarios, se ha desarrollado en diversos países (Alemania, Austria, España, Francia e Inglaterra), el concepto conocido bajo el nombre de banca o intermediación universal, el cual postula la conveniencia de que un solo intermediario o grupo formado con distintos tipos de ellos lleve a cabo la generalidad de los servicios financieros.

Es conveniente destacar que la universalidad puede alcanzarse por diferentes medios. Uno es permitir que un mismo intermediario pueda realizar todas o casi todas las operaciones propias de los mercados financieros; otro consiste en mantener la separación de operaciones correspondientes a cada tipo de intermediarios, pero integrando a éstos en grupos financieros, los cuales pueden, a su vez, formarse con vinculaciones patrimoniales y de responsabilidad directas entre los integrantes de un grupo, o bien, a través de la existencia de sociedades controladoras de instituciones financieras de diversos tipos.

Esto último tiene la ventaja de que, a través de fórmulas adecuadas, situaciones inconvenientes de iliquidez e incluso de insolvencia en una empresa integrante del grupo no incidan desfavorablemente en otras instituciones del mismo. En esos casos, quien enfrenta la situación es la sociedad controladora, y no, las diferentes empresas filiales de esta última.

Como ya vimos, durante los años setenta se realizaron en nuestro país, considerables avances en el sistema bancario. En esa década, se fueron agrupando las instituciones de banca especializada en la figura de la banca múltiple. Surgieron, a la vez, otros intermediarios financieros, tales como las casas de bolsa, situación que vino a ampliar la gama de servicios financieros a disposición del público ahorrador y a complementar la intermediación bancaria.

Posteriormente, la ley reconoció a otro tipo de entidades financieras, como son las arrendadoras financieras (1981), los especialistas bursátiles (1986) y las empresas de factoraje financiero (1990).

Todos estos intermediarios han seguido la tendencia de agruparse entre sí con el objeto de aprovechar sinergias y compartir costos de infraestructura, resultantes de la

estrecha vinculación de sus distintas operaciones en el mercado.

En diciembre de 1989, meses antes de la última reforma constitucional en materia de banca, la ley tuvo una evolución importante que permitió la integración de grupos formados por una sociedad controladora cuyas filiales podían ser empresas correspondientes a cualquier tipo de intermediación financiera, excepto bancos, eliminando así las barreras formales que existían para casas de bolsa, instituciones de seguros y compañías de fianzas.

El 18 de julio de 1990, junto con la Ley de Instituciones de Crédito, se publicó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la cual rige la integración y funcionamiento de los denominados grupos financieros.

La Ley para Regular las Agrupaciones Financieras presenta las características generales siguientes: a) señala claramente los objetivos de esas agrupaciones; b) establece, en esta materia, un régimen uniforme para todo el sistema financiero; c) mantiene la posibilidad de que los diferentes tipos de intermediarios se integren a través de una sociedad controladora, o bien mediante vinculaciones accionarias entre ellos; d) permite a las autoridades regular con la amplitud y

flexibilidad necesarias las características que vaya siendo conveniente dar a los grupos financieros, para hacer de ellos un instrumento eficiente en la procuración de un adecuado desarrollo del sistema financiero en su conjunto; e) fortalece el régimen de garantías tanto a favor del público, como de los financiamientos que a las sociedades integrantes del grupo, otorguen el Fondo Bancario de Protección al Ahorro o el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, y f) determina las competencias que, respecto a las sociedades controladoras, corresponden a la Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

c) Ley del Banco de México

En congruencia con la reforma que se realizó a los artículos 28, 73 y 123 constitucionales, el 23 de diciembre de 1993, se promulgó la Ley del Banco de México.

Como ya se explicó, el propósito de esa reforma constitucional fue dotar de autonomía al banco central para consolidar los esfuerzos realizados para combatir la inflación.

En la nueva ley orgánica del Banco de México quedaron plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades

de que dispone para su consecución, así como los preceptos necesarios para poner en práctica la autonomía del banco central.

El ordenamiento que rige la organización y funcionamiento del Banco de México establece que la finalidad principal del mismo, como la de todo banco central, es proveer a la economía nacional de moneda de curso legal. Asimismo, la Ley del Banco de México reitera lo ya contemplado por el artículo 28 de la Constitución: el Banco de México, en consecución de su fin primordial, deberá procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda.

Además, esta ley menciona dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo: a) promover el sano desarrollo del sistema financiero, y b) propiciar el buen financiamiento de los sistemas de pago.

Por lo que se refiere a la emisión de billetes y acuñación de moneda, se mantiene el régimen contemplado por la ley anterior, con algunas modificaciones que facilitan la introducción de los billetes y monedas que mayor demanda tengan del público.

3. Reformas a las leyes financieras

La modernización financiera no es una tarea concluida, sino más bien un proceso en el que se continúa actualizando el marco normativo y regulatorio.

De esta manera, las reformas del 27 de diciembre de 1991 a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito tuvieron como propósito fundamental, reconocer, organizar y dar reglas claras para la operación de las llamadas cajas de ahorro, estableciéndose en la ley, una nueva figura societaria: las sociedades de ahorro y préstamo.

Además, se han llevado a cabo otras acciones que, aunque no son medidas esencialmente financieras, sí tienen importantes repercusiones en el ahorro, el financiamiento del Gobierno Federal y, en general, en las operaciones de los intermediarios financieros. Este es el caso del Sistema de Ahorro para el Retiro.

En este contexto, mediante las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, del 9 de junio de 1992, se dan nuevos pasos en la modernización financiera, al permitirse formas adicionales de participación del capital nacional y

extranjero tanto en la banca, como en las sociedades controladoras de grupos financieros;³⁸ al actualizarse la operación de los intermediarios bancarios, y al reconocerse y preverse nuevos servicios prestados por intermediarios financieros no bancarios.

En julio de 1993, se publicaron cinco reformas a los siguientes ordenamientos: Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley del Mercado de Valores, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Cabe señalar que los cambios más importantes se dieron en la Ley del Mercado de Valores.

Estas reformas tuvieron como propósito fundamental, promover la competitividad de los distintos intermediarios financieros, al permitirles realizar nuevas operaciones y al desregular algunas de sus actividades. Otro objetivo básico de estas reformas fue homologar los regímenes aplicables a los diversos intermediarios.

³⁸ Se dispuso que su capital pagado se integrara por una parte ordinaria y, en su caso, por una parte adicional, representada por acciones serie "L", con voto limitado y de libre suscripción.

a) Reformas del 23 de diciembre de 1993

El 23 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Esta reforma a la legislación financiera mexicana fue de gran trascendencia, y cumplió con el propósito de crear un régimen general que sirviera de base tanto para la instrumentación de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) aplicables a los servicios financieros, como para futuras negociaciones.

Según la exposición de motivos de la iniciativa que presentó al Congreso de la Unión, las reformas constitucionales que se comentan: "Aunque como parte integrante del TLC y de conformidad con el artículo 133 de nuestra Constitución Política, las disposiciones del capítulo sobre servicios financieros tienen fuerza de ley, [era]

necesario reformar la legislación financiera actual con el doble propósito de implementar las disposiciones del capítulo sobre servicios financieros del TLC que no son autoaplicativas, particularmente algunas excepciones a las obligaciones del Tratado que quedaron planteadas en términos facultativos, y crear un marco jurídico general para futuras liberalizaciones en esta materia".

El marco jurídico anterior a las reformas el 23 de diciembre de 1993 no permitía el acceso directo de instituciones extranjeras al sistema financiero mexicano, salvo por el establecimiento de oficinas de representación de entidades financieras del exterior, con facultades muy limitadas, y de sucursales "off-shore" de bancos extranjeros de primer orden, que jamás funcionaron.

El compromiso principal asumido por México dentro del capítulo sobre servicios financieros del Tratado de Libre Comercio es permitir el establecimiento en el país de intermediarios extranjeros a través de "filiales".

Tomando en cuenta lo anterior, se abrió la posibilidad de que intermediarios financieros del exterior constituidos en los países con los que México haya celebrado tratados internacionales en virtud de los cuales se permita el

establecimiento de filiales, presten servicios financieros en nuestro país, pero a través de sociedades mexicanas constituidas conforme a nuestra legislación, a la que quedan sujetas. Así, los intermediarios extranjeros deben cumplir los mismos requisitos que se exigen a los mexicanos para establecer y operar intermediarios financieros, y algunos adicionales³⁹.

Con la reforma, se incluyó un nuevo capítulo dentro de cada una de las leyes que regulan a los intermediarios financieros en México, aplicable a las filiales de instituciones financieras del exterior.

El capítulo sobre filiales de instituciones financieras del exterior contiene disposiciones especiales que difieren de los regímenes generales establecidos en las leyes, sobre los siguientes aspectos: la estructura de su capital; la integración de sus órganos de administración; la supervisión a la que pueden estar sujetas sus matrices en su país de origen, y la creación de un régimen de límites individuales y agregados de mercado.

³⁹ Estos requisitos adicionales se refieren básicamente a la situación financiera y experiencia internacional del intermediario financiero del exterior, así como a la capacidad técnica y solvencia moral de sus inversionistas y directivos en el país de origen. Estos requisitos, además de otras particularidades relacionadas con el proceso de autorización, se rigen por reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Vid. infra, p. 132.

Cabe mencionar que el contenido del capítulo sobre filiales de instituciones financieras del exterior, en cada una de las leyes financieras, está sujeto a lo dispuesto por el Tratado de Libre Comercio, por lo que en caso de cualquier discrepancia entre la ley correspondiente y el Tratado, prevalecerá lo dispuesto por el Tratado. Por otra parte, se dispuso que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estaría facultada para interpretar, para efectos administrativos, las disposiciones sobre servicios financieros que se incluyan en los tratados internacionales y de proveer todo lo necesario para su aplicación.

Además de las reformas a las leyes financieras relativas a la apertura del sector a la competencia externa, el decreto del 23 de diciembre de 1993 incluyó algunas otras modificaciones a algunos de estos ordenamientos, con las que se adecuaron algunos aspectos relativos a la estructura accionaria, y a la supervisión y operación de algunos intermediarios. Entre estas reformas está la que les dio el nombre de "sociedades financieras de objeto limitado" a los intermediarios a que se refiere la fracción IV del artículo 103 de la Ley de Instituciones de Crédito.⁴⁰

⁴⁰ Vid. infra, p. 80.

b) Reformas del 15 de febrero de 1995

Ante la situación económica de emergencia y con el propósito de estabilizar los mercados financieros, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León sometió, el 16 de enero de 1995, una iniciativa de reformas a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores.

Dichas reformas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero de 1995, responden a tres necesidades fundamentales: a) que las instituciones financieras cuenten con una estructura accionaria que facilite su mayor capitalización, para así fortalecerlas y proteger de mejor manera los intereses del público inversionista; b) preservar el carácter nacional del sistema financiero, manteniendo el sistema de pagos en bancos propiedad de mexicanos, y c) reforzar los mecanismos de supervisión y el control de la autoridad sobre las instituciones financieras, para asegurar que cumplan con la ley y con las políticas financieras.

La mayor capitalización de los intermediarios financieros no sólo resulta aconsejable para proteger las inversiones del público en las mismas, sino que es fundamental para

incrementar su competitividad en el ámbito nacional e internacional. Conviene resaltar que la competencia es la fórmula más eficaz para reducir los márgenes de intermediación, favoreciendo con ello el ahorro y la inversión productiva, en beneficio del público usuario de los servicios financieros.

Para dichos efectos, se modificó la estructura del capital de las sociedades controladoras, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, permitiendo una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros, lo que, se supone, favorecerá la formación de alianzas estratégicas.

Al efecto, se eliminaron las acciones serie "C", con lo que el capital social ordinario de grupos financieros, bancos y casas de bolsa se integra con acciones serie "A" y serie "B", que representan, respectivamente, cuando menos el 51% y hasta el 49% de dicho capital, y se permitió que sociedades mexicanas controladas por mexicanos sean titulares de acciones serie "A"⁴¹ y que inversionistas extranjeros puedan suscribir

⁴¹ Antes de la reforma, las acciones serie "A" únicamente podían ser adquiridas por: a) personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes exclusivas para esas personas; b) el Gobierno Federal, las instituciones de banca de desarrollo y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, c) las sociedades controladoras a que se refiere la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Las personas morales mexicanas, y sólo que en sus estatutos figurara cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros, solamente podían adquirir acciones serie "B".

libremente acciones serie "B"⁴². Asimismo, se amplió la posibilidad de emitir acciones serie "L" hasta por un monto equivalente al 40% del capital ordinario (el porcentaje anterior era 30%) y se incrementaron los límites de tenencia accionaria individual hasta un 20% del capital, con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (el límite anterior era del 10%).

Por otra parte, se redujo del 99% al 51% el porcentaje de acciones que necesariamente debe detentar una entidad financiera del exterior en una filial constituida como sociedad controladora, institución de banca múltiple o casa de bolsa, y se estableció que el capital social de dichas filiales debe estar integrado, en lugar de una sola serie de acciones, por acciones serie "F" y acciones serie "B", que representen, respectivamente, cuando menos el 51% y hasta el 49% de dicho capital.

Con anterioridad a las reformas del 15 de febrero de 1995, las leyes contemplaban la posibilidad de que una entidad financiera del exterior, una sociedad controladora filial o una filial adquiriera acciones de una sociedad controladora de

⁴² Con esto, la participación extranjera en el capital ordinario de sociedades controladoras, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa permitida se incrementó hasta el 49%, del 30% que fijaba la Ley de Instituciones de Crédito (los extranjeros sólo podían adquirir acciones serie "C", las cuales sólo podían emitirse hasta por el 30% del capital social ordinario).

un grupo financiero o de alguna otra institución financiera mexicana, para lo cual, dicha entidad financiera del exterior, sociedad controladora filial o filial tenía que adquirir cuando menos el 99% del capital de la institución financiera mexicana correspondiente y sujetarse a los límites de capital individuales y agregados que en su caso establecieran los tratados o acuerdos internacionales aplicables. Con la puesta en vigor de las reformas que se comentan, se redujeron los requisitos anteriores; ahora sólo es necesario que la entidad financiera del exterior, sociedad controladora filial o filial adquiera el 51% de una sociedad controladora, de una institución de banca múltiple o de una casa de bolsa mexicana, y existe la facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para aprobar programas para la adquisición de dichas entidades y su conversión en filiales, programas a los cuales no se aplican los límites de capital individuales y agregados antes mencionados.

Para el caso de instituciones de banca múltiple, y con el fin de conservar el control del sistema de pagos en poder de mexicanos, se estableció que no pueden aprobarse programas para la adquisición de instituciones cuyo capital neto exceda del 6% de la suma de los capitales netos que alcancen en su conjunto las instituciones de banca múltiple. También se dispuso que el monto total del capital neto de todas las

instituciones de banca múltiple filiales no debe ser superior al 25% de la suma del capital neto del sistema bancario, durante el período de transición establecido en el tratado o acuerdo internacional aplicable.

Adicionalmente, se modificó la Ley de Instituciones de Crédito con el objeto de hacer más estricta la regulación relativa a los créditos que la banca otorga a sus accionistas y demás personas relacionadas. También se prohibió a las instituciones de crédito invertir en acciones de sociedades que tengan el carácter de accionistas de la propia institución o de sociedades vinculadas patrimonialmente con dichos accionistas.

Por último, cabe mencionar que en las reformas en cuestión, se incluyeron disposiciones tendientes a perfeccionar el régimen de constitución y ejecución de garantías aplicables a los apoyos que otorgan el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, así como a fortalecer la figura de la intervención administrativa a las entidades reguladas, instrumentándose también la intervención gerencial respecto de las sociedades controladoras.

C. Desincorporación de la banca comercial

Para el restablecimiento del régimen mixto de la prestación del servicio bancario, una vez aprobadas las reformas a los artículos 28 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y expedidas las leyes que en lo sucesivo regirían la actividad bancaria y los grupos financieros, era necesario llevar a cabo un proceso de desincorporación de las instituciones de banca múltiple.

En agosto de 1990, con motivo de la Sexta Reunión Nacional de la Banca, el entonces Subsecretario de Hacienda, Guillermo Ortiz Martínez se refirió a los ocho principios fundamentales que habrían de regir este histórico proceso de desincorporación bancaria, los que se denominarían en el medio financiero como los "ocho mandamientos" y que "marcaron la directriz que habría de seguir todo el proceso, y sirvieron siempre como base para realizar las distintas evaluaciones sobre las metas propuestas y los logros alcanzados."⁴³

Dichos principios fundamentales eran: 1) conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo; 2) garantizar una participación diversificada y plural en el capital, con

⁴³ ORTIZ MARTINEZ, Guillermo, op. cit. supra, nota 26, p. 216.

objeto de alentar la inversión en el sector e impedir fenómenos indeseables de concentración; 3) vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos con un adecuado nivel de capitalización; 4) asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos; 5) buscar la descentralización y el arraigo regional de las instituciones; 6) buscar obtener un precio justo por las instituciones, de acuerdo con una valuación basada en criterios generales, homogéneos y objetivos para todos los bancos; 7) lograr la conformación de un sistema financiero balanceado, y 8) propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

El 4 de septiembre de 1990, se expidió el "Acuerdo que establece los principios y bases del proceso de desincorporación de las sociedades nacionales de crédito, instituciones de banca múltiple, y crea el Comité de Desincorporación Bancaria", publicado en el Diario Oficial al día siguiente de su expedición. Este acuerdo fue el documento constitutivo tanto de los lineamientos a seguir a lo largo de todo el proceso, como del cuerpo colegiado que se encargó de conducir dicho proceso.

En el Comité de Desincorporación Bancaria estuvieron representadas prácticamente todas las autoridades involucradas en forma sustantiva en el proceso, y se incluyeron a

representantes del sector privado.

El 25 de septiembre de 1990, dicho comité dio a conocer las bases generales del proceso y el procedimiento de registro y autorización de interesados.

Tanto en el acuerdo presidencial, como en las bases generales del proceso, se dispuso que el comité llevaría a cabo las enajenaciones de las instituciones bancarias por medio del procedimiento de subasta. Posteriormente se elaboró un modelo de convocatoria en el que se detallaron los requisitos para participar en las subastas, y un modelo de contrato de compraventa, a ser ajustados dependiendo de las particularidades del banco en cuestión.

Con la asignación del Banco del Centro, S.A., concluyeron las subastas de las 18 instituciones de banca múltiple. Dos semanas después, el 16 de julio de 1992, en un acto de evaluación del proceso de desincorporación bancaria, el entonces Presidente del Comité de Desincorporación Bancaria consideró los objetivos del proceso prácticamente cumplidos. Sin embargo y ante la situación por la que atraviesan las instituciones bancarias a menos de tres años de distancia, sería conveniente reconsiderar los resultados de la desincorporación, desde una perspectiva más realista.

D. Apertura del sector financiero

En el mundo interdependiente actual, las economías nacionales no se encuentran aisladas y las fuerzas económicas se mueven rápidamente. A nivel mundial, los sistemas financieros internos enfrentan cada vez una mayor competencia. El desarrollo de los servicios financieros de toda índole está estrechamente vinculado al de las comunicaciones, por lo que el avance de éstas ha resultado también en profundas transformaciones en la operación y estructura de los intermediarios financieros. Cada vez es menos importante la localización física de dichos intermediarios; la tendencia a la globalización rebasa fronteras nacionales con suma facilidad.

La creciente internacionalización de la actividad financiera y la apertura hacia el exterior de los servicios concernientes a esa actividad requieren que los sistemas financieros internos fortalezcan su posición competitiva a nivel internacional.

En este contexto, las reformas instrumentadas en el sistema financiero mexicano se proponen incrementar la competitividad y eficiencia de los intermediarios en la asignación de los recursos.

1. Nuevos intermediarios

El proceso de modernización financiera incluye la creación de nuevas figuras de intermediación que se orienten a atender las necesidades de servicios y recursos en diferentes niveles y tipos de mercados, desde las grandes corporaciones, hasta aquellas empresas o individuos que tradicionalmente han tenido acceso limitado a estos servicios.

a) Grupos financieros

Como ya se ha señalado, la ampliación de los servicios que prestaban los distintos intermediarios que conformaban el sistema financiero, así como la creciente tendencia a agruparse entre ellos, hacía que la diferencia entre los servicios prestados fuera cada vez más tenue. Por ello, y con el fin de ser congruentes con la expedición de la nueva Ley de Instituciones de Crédito (que preveía la integración de la banca comercial a un grupo financiero), se estimó conveniente crear una regulación más completa y detallada, que comprendiera disposiciones enfocadas a proteger los intereses del público y a establecer limitaciones para evitar piramidaciones indeseables de capital.

Así, para cumplir con estos objetivos, se expidió la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, misma que tiene por objeto establecer las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros; los términos bajo los cuales deben operar, así como la protección de intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de dichos grupos.

Entre los beneficios que representa la integración de grupos financieros, destaca la posibilidad de que sus integrantes actúen de manera conjunta frente al público, ofrezcan servicios complementarios y se ostenten como parte del grupo; utilicen denominaciones iguales o similares que los identifiquen frente al público, y celebren operaciones, indistintamente, en las oficinas o sucursales de unos y otros, propiciando eficiencia y complementariedad en los servicios y compartiendo costos de infraestructura.

Autorización

Para poder formar grupos financieros se requiere de autorización intransmisible que, de manera discrecional, otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Integrantes

Los grupos financieros se integran por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple y sociedades operadoras de sociedades de inversión.

El grupo financiero puede estar formado por cuando menos dos tipos diferentes de las entidades siguientes: instituciones de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros. Cuando el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades, debe contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras de las citadas en el párrafo anterior, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Control

En los grupos financieros, la sociedad controladora es propietaria de acciones con derecho a voto que representan por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los

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

integrantes del grupo; tiene el control en la administración de los intermediarios; responde subsidiaria e ilimitadamente por las obligaciones y las pérdidas de los demás integrantes del grupo; no puede realizar operaciones propias de los intermediarios que forman el grupo, y, en general, no puede contraer pasivos.

b) Sociedades financieras de objeto limitado

Con el fin de fomentar el desarrollo y crecimiento económico regional y el aparato productivo del país, se introdujeron, mediante las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito del 9 de junio de 1992, las ahora denominadas sociedades financieras de objeto limitado.

La función principal de las sociedades financieras de objeto limitado es la de captar recursos provenientes exclusivamente de la colocación de valores y otorgar créditos a la actividad o sector que se señale en la autorización correspondiente.

Como una forma de intermediación especializada, las sociedades financieras de objeto limitado se enfocan al otorgamiento, en forma separada, de créditos al consumo, comerciales, hipotecarios, o bien a la prestación de servicios

de tarjeta de crédito.

Estas personas morales deben contar en todo tiempo con participación mexicana mayoritaria en su capital; estar autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y sujetarse a las reglas que ésta expida al efecto y a las normas que emita el Banco de México para regular sus operaciones, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

Las sociedades financieras de objeto limitado deben mantener un capital mínimo fijo totalmente suscrito y pagado, equivalente al 15% del importe del capital mínimo que se determine para las instituciones de banca múltiple.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió, el 14 de junio de 1993, las reglas generales a que deben sujetarse en su organización y funcionamiento.

c) Sociedades de ahorro y préstamo

Como ya mencionamos, a través de las reformas del 27 de diciembre de 1991 a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, se establecieron las sociedades de ahorro y préstamo, con el propósito de

reconocer, organizar y regular la operación de las "cajas de ahorro".

Bajo el nombre genérico de cajas de ahorro, los servicios financieros ahora referidos a las sociedades de ahorro y préstamo, eran prestados por muy diversos tipos de personas morales, sin que las operaciones respectivas y quienes las celebraban con el público estuviesen sujetos a un régimen particular establecido en la ley y a la vigilancia de las autoridades financieras.

2. Aumento en el número de instituciones

La estrategia para fortalecer al sector financiero y aumentar su eficiencia se ha orientado al logro de una mayor competencia entre las diversas instituciones, mediante un incremento en el número de intermediarios y la diversificación de los servicios que ofrecen y mercados que atienden.

De esta forma, a partir de la reprivatización de la banca comercial, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha autorizado la operación de diecisiete nuevos bancos, mientras otras dos instituciones cuentan ya, por lo pronto, con la opinión favorable de dicha autoridad. De estos diecinueve intermediarios bancarios, diecisiete son de carácter regional

y sólo dos tienen cobertura nacional.

3. Competencia externa

La apertura del sistema financiero mexicano a las instituciones financieras extranjeras es un acontecimiento de gran trascendencia. El sector financiero había permanecido cerrado a la competencia externa durante más de sesenta años.⁴⁴

La apertura es la culminación del proceso de modernización financiera emprendido en los últimos seis años. Durante este tiempo, el sistema financiero mexicano ha experimentado importantes transformaciones. Otras dimensiones de este proceso son, como ya vimos: la desregulación de los mercados financieros, la desincorporación bancaria y la adecuación continua del marco jurídico. Las medidas anteriores fueron necesarias para fortalecer la estructura de nuestro sistema financiero y crear las condiciones adecuadas para hacer frente a la competencia externa.

La apertura financiera es inevitable en el marco de la globalización y es parte de la política de apertura comercial,

⁴⁴ Las instituciones financieras del exterior establecidas en México a principios de siglo, con excepción de Citibank, cerraron sus puertas en los años treinta, como consecuencia de los acontecimientos políticos de la época. Posteriormente, la legislación financiera mexicana fue cada vez más restrictiva para las instituciones extranjeras, hasta que en 1978 se prohibió totalmente su establecimiento.

la cual constituye una pieza clave de la actual estrategia de crecimiento económico. Sólo enfrentando a la competencia extranjera podrán los intermediarios financieros mexicanos, colocarse en posición de ofrecer al sector productivo recursos financieros costeables a nivel internacional, que permitan a las empresas mexicanas contender en condiciones similares a las de sus competidores del exterior.

La apertura de nuestro sistema financiero tiene las siguientes características:

- a) será gradual, a través de límites o "cuotas de mercado" durante un período de transición, lo cual le da al sistema financiero mexicano la oportunidad de consolidarse;⁴⁵
- b) es exclusiva para instituciones financieras del exterior que presten el mismo tipo de servicios financieros en su lugar de origen;
- c) no se limitará a instituciones financieras de Estados Unidos y Canadá. Otros instrumentos internacionales, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS),

⁴⁵ Como ya se señaló, de acuerdo con las reformas del 15 de febrero de 1995, y ante la necesidad de mayor capitalización de las entidades financieras mexicanas, el período de transición ha sido prácticamente suprimido. *Vid. supra*, p. 68.

propuesto dentro de las negociaciones de la ronda Uruguay del GATT, los códigos de liberalización de la OCDE, el acuerdo de libre comercio entre Colombia, Venezuela y México (G-3) y el tratado con Bolivia, contienen disposiciones en materia de servicios financieros que pueden traducirse en una mayor apertura (en otros sentidos) en el mediano plazo,⁴⁶ y

d) no será indiscriminada, pues únicamente beneficiará a los países con los que se celebren tratados o acuerdos internacionales que incluyan servicios financieros.

Desde esta perspectiva, el primer paso en la apertura financiera a la competencia externa fue la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo Capítulo XIV se refiere específicamente a los servicios financieros. Como se analizará con más detalle en los capítulos subsecuentes, con el Tratado de Libre Comercio, los intermediarios financieros del exterior pueden establecer filiales para prestar todo tipo de servicios financieros en nuestro país.

⁴⁶ Vid. *infra*, p. 109.

CAPITULO III.**LOS SERVICIOS FINANCIEROS EN LOS ACUERDOS
INTERNACIONALES DE LIBRE COMERCIO SUSCRITOS POR MEXICO****A. Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El régimen aplicable a los servicios financieros en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte se encuentra comprendido en el Capítulo XIV del propio Tratado y en los anexos de éste referidos a tales servicios. Dichos anexos son tanto los concernientes de manera específica a diversos preceptos del Capítulo XIV (1401.4, 1403.3, 1409.1, 1412.1 y 1413.6), como el anexo VII en sus secciones A, B y C. Estas secciones, en sus tres apartados, incluyen listas de posiciones particulares correspondientes a cada parte.

El Capítulo XIV contiene los principios y compromisos generales, relativos a la liberalización de los servicios financieros; los anexos a diversos artículos de ese capítulo se refieren a diferentes temas que limitan o complementan dichos artículos, y el anexo VII: en sus secciones A, establece las reservas al Tratado hechas por Canadá, Estados

Unidos y México; en sus secciones B, señala los diferentes regímenes transitorios aceptados a cada una de las partes para llevar a cabo la apertura con la gradualidad que consideraron necesaria, y en sus secciones C, contiene los compromisos específicos de cada parte.

El Tratado estipula que, de existir incompatibilidad entre los compromisos generales que el mismo consigna, y las disposiciones del citado capítulo, prevalece lo dispuesto en éste último.

Conforme a los términos del propio Tratado y a la ratificación de que fue objeto en cada uno de los tres países, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entró en vigor el 10. de enero de 1994.

Los países signatarios del TLC dejaron abierta la posibilidad de que otros países se adhieran al Tratado; la redacción del texto del mismo y el amplio uso de anexos facilitan dicha adhesión. La incorporación de otros países está sujeta a la aprobación de los países miembros y a las condiciones que ellos señalen.⁴⁷

⁴⁷ Al respecto, cabe señalar que actualmente se llevan a cabo negociaciones para la inclusión al TLC, de Chile, país con el que México tiene firmado un acuerdo bilateral, en el cual, sin embargo, no se contemplan los servicios financieros.

1. Principios y compromisos generales

a) Ambito de aplicación

El Capítulo XIV del Tratado versa sobre la aplicación de las medidas que debe adoptarse o mantenerse relativas a: (a) las instituciones financieras reguladas provenientes de un país miembro del TLC; (b) las inversiones en instituciones financieras por inversionistas de otro país del TLC, y (c) comercio transfronterizo de servicios financieros⁴⁸.

Establecimiento

Dentro de este ámbito de aplicación, cada país miembro del TLC debe permitir a un inversionista de otra de las partes establecer una institución financiera en su territorio y participar ampliamente en su mercado: (a) prestando una gama de servicios mediante instituciones financieras distintas;⁴⁹ (b) expandiéndose geográficamente en todo su territorio, y (c) siendo propietario de instituciones financieras en su territorio, sin estar sujeto a requisitos de propiedad

⁴⁸ "Comercio transfronterizo de servicios financieros" significa la prestación de un servicio financiero: (a) del territorio de una parte, hacia el de otra de las partes; (b) en territorio de una parte, por una persona de esa parte, a una persona de otra de las partes, o (c) por un nacional de una parte, en territorio de otra de las partes. Dicho comercio no incluye la prestación de un servicio en territorio de una parte, correspondiente a una inversión en ese territorio.

⁴⁹ México reconoce el derecho a que operen en su territorio, grupos financieros integrados exclusivamente con filiales de instituciones financieras extranjeras.

establecidos para las instituciones financieras extranjeras.

La aplicación, en el tiempo, de estos principios generales queda sujeta a la gradualidad que, en regímenes de carácter transitorio, ha previsto cada uno de los países miembros del Tratado.

Es conveniente destacar que a la apertura de los servicios financieros se le ha dado, en gran medida, el enfoque institucional propuesto por Canadá y México. Este enfoque consiste en que dicha apertura se aplique a intermediarios institucionales reconocidos por la parte en cuyo territorio se presten los servicios. Así, para que un intermediario del exterior pueda prestar servicios en nuestro país, tendrá que hacerlo, salvo en el caso de ciertos tipos de comercio transfronterizo, mediante la constitución en México, de un intermediario institucional reconocido por la ley mexicana⁵⁰.

Comercio transfronterizo

En lo que se refiere a la prestación o comercio transfronterizo de servicios financieros, el Tratado previene

⁵⁰ Este intermediario institucional reconocido por la ley mexicana corresponde a la figura de la "filial". Vid. infra, p. 126.

que cada país miembro debe permitir a sus nacionales y residentes, adquirir servicios financieros de prestadores transfronterizos radicados en el territorio de otra de las partes. Asimismo, los países signatarios no pueden adoptar ninguna medida "nueva", mediante la cual se restrinjan los servicios financieros transfronterizos permitidos en dichos países a la fecha de entrada en vigor del Tratado, salvo en la medida establecida en las reservas de cada país.

La liberalización de los servicios transfronterizos respeta el derecho de las partes receptoras de tales servicios para exigir que en ellas, se registren los prestadores y los instrumentos financieros a través de los cuales efectúen su función.

Organismos reguladores autónomos

Independientemente de lo anterior, si un país signatario requiere que un proveedor de servicios financieros sea miembro, participe o tenga acceso a un organismo regulador autónomo⁵¹, debe asegurarse de que dicho organismo permita la membresía, participación o acceso mencionados.

⁵¹ "Organismo regulador autónomo" es cualquier entidad no gubernamental, incluso cualquier bolsa o mercado de valores o de futuros, cámara de compensación o cualquier otra asociación u organización que ejerza autoridad, propia o delegada, de regulación o de supervisión, sobre los prestadores de servicios financieros o las instituciones financieras.

b) Normas de trato

En general, cada país miembro del TLC debe otorgar a las instituciones financieras, proveedores de servicios transfronterizos y a los inversionistas (así como a las inversiones de dichos inversionistas) provenientes de otros países signatarios, un "trato nacional" y un "trato de nación más favorecida".

El efecto de disponer tanto un trato nacional, como un trato de nación más favorecida, es requerir el mejor de los dos en cualquier situación en la que uno o el otro sea más favorable.

Trato nacional

Conforme al principio de trato nacional establecido en el Tratado, cada una de las partes debe otorgar a los inversionistas, sus inversiones e instituciones financieras de otro país signatario, un trato no menos favorable del que concede a sus propias instituciones financieras, inversionistas e inversiones, en circunstancias similares.

El principio de trato nacional difiere del trato recíproco, en el que una parte debe otorgar a las

instituciones financieras o inversionistas de otro país miembro, un trato similar al que sus instituciones e inversionistas reciben en éste último país. De esta forma, es fácil apreciar que la aplicación del trato nacional tiende a favorecer al país más restrictivo en su legislación donde tanto los intermediarios nacionales, como los extranjeros, están sujetos al mismo régimen. Ello es notorio, particularmente, en el caso de Estados Unidos, por una parte, y de Canadá y México, por la otra.⁵²

Con relación a las entidades federativas o provincias, el trato nacional es el trato no menos favorable del otorgado, en igualdad de circunstancias, por dicha provincia o entidad federativa a los intermediarios financieros del país del que forma parte, incluyendo los que presten servicios en dicha provincia o entidad federativa. En el caso de instituciones de servicios financieros de otro país ya establecidos en una provincia o entidad federativa, el trato nacional que debe

⁵² En nuestro país rige una legislación que permite a los proveedores de servicios financieros, amplia expansión geográfica en el territorio nacional, así como contar con facilidades muy significativas para globalizar operaciones. Los Estados Unidos conservan un régimen de concurrencias de leyes federales y estatales que limita considerablemente la expansión mencionada, y por virtud de la Ley Glass-Steagall, mantienen estructuras jurídicas que imponen marcada especialización de funciones para prestar los referidos servicios financieros.

Debido a estas diferencias, los Estados Unidos, al negociar el Tratado, sostuvieron como base de la negociación, criterios de trato nacional, acceso efectivo a los mercados e igualdad de oportunidad competitiva. México si bien admitió el trato nacional, atemperó sus efectos con diversas reservas, y principalmente, mediante el reconocimiento de una gradualidad razonable en la apertura para el acceso a su mercado. Así se obtuvo que, sólo cuando la legislación norteamericana permita a los bancos comerciales de otra parte ubicados en su territorio, expandirse sustancialmente en todo el mercado estadounidense a través de subsidiarias o sucursales, las partes revisarán el acceso a mercado, otorgado por cada una de ellas, en relación con los principios previstos para el establecimiento de instituciones financieras externas, con miras a adoptar acuerdos que permitan a inversionistas de otra parte, elegir ampliamente la modalidad jurídica que mejor les convenga a sus intereses, para el establecimiento de bancos comerciales.

otorgarse en otra entidad federativa o provincia, es el no menos favorable del otorgado, en igualdad de circunstancias, al prestador de servicios financieros en aquella otra provincia o entidad federativa.

Aquellas medidas diferentes en su aplicación, pero que comparativamente otorguen iguales oportunidades competitivas y no ocasionen ninguna desventaja, deben ser consideradas de acuerdo con el trato nacional mencionado. Las diferencias relativas a la participación en el mercado, rentabilidad o tamaño, no deben considerarse en sí mismas un trato que no otorgue iguales oportunidades competitivas, aún cuando tales diferencias pueden ser utilizadas como un indicio sobre si el trato otorgado por una parte confiere o no igualdad de oportunidades competitivas.

Trato de nación más favorecida

El trato de nación más favorecida es el trato no menos favorable que el que un país miembro del Tratado otorga a inversionistas, sus inversiones e instituciones financieras de otro país signatario del TLC o de un país no miembro del mismo, en circunstancias similares.

c) **Nuevos servicios financieros y procesamiento de datos**

Cada país miembro del Tratado de Libre Comercio está obligado a permitir que las instituciones financieras reguladas de otro país signatario presten "nuevos" servicios financieros que sean de un tipo similar a los servicios que el primer país permite ofrecer a sus propias instituciones financieras, de conformidad con los ordenamientos legales de éste país, en circunstancias similares. El país receptor puede decidir la modalidad institucional y jurídica a través de la cual se ofrezca tal servicio en su territorio, y exigir autorización para la prestación del mismo. Cuando tal autorización se requiera, la resolución respectiva deberá dictarse en un plazo razonable y sólo puede ser denegada por razones "prudenciales".⁵³

Cada país signatario debe también permitir a las instituciones financieras reguladas de las demás partes, transferir información para el procesamiento de datos hacia el territorio del país receptor y fuera de éste, de ser necesario en el curso normal de sus actividades.

⁵³ Vid. infra, p. 96.

d) Altos ejecutivos y consejos de administración

Ninguna de las partes contratantes puede obligar a las instituciones financieras de otra parte que contraten personal de determinada nacionalidad para ocupar puestos de alta dirección u otros cargos esenciales, ni puede exigir que el consejo de administración de una institución financiera de otro país miembro esté integrado por una mayoría superior a la simple de sus nacionales, residentes, o ambos.

e) Regla de origen

En general, cualquier individuo o empresa constituida de conformidad con las leyes de un país miembro (independientemente de la nacionalidad de sus inversionistas), tiene derecho a disfrutar de los beneficios del Tratado, lo cual significa que las instituciones financieras de terceros países pueden recurrir a subsidiarias suyas establecidas en un país miembro del TLC, para tener acceso a otro país signatario. Sin embargo, Canadá se reservó el derecho de denegar los beneficios del Tratado a cualquier entidad que, "en última instancia", no esté controlada por personas de países miembros del TLC.

f) Transparencia

Los países signatarios del TLC deben asegurarse de que las personas interesadas tengan conocimiento anticipado sobre las leyes o cualquier otra medida de aplicación general relativa a los servicios financieros, y de que tengan la oportunidad de expresar su opinión sobre ella. Las autoridades reguladoras de cada país miembro deben informar debidamente sobre los requisitos para prestar servicios financieros en su territorio y sobre la situación que guarden las solicitudes respectivas, debiendo dictar la resolución administrativa correspondiente en un plazo no mayor de 120 días o, en caso de no ser posible y habiéndolo comunicado sin demora al interesado, posteriormente en un plazo razonable.

Ninguna disposición del Tratado obliga a las partes a revelar información relativa a clientes. De igual forma, no debe revelarse información confidencial que perjudique intereses legítimos comerciales, impida el cumplimiento de una ley o que sea contraria al interés público.

g) Excepciones al régimen general

El TLC consigna expresamente que nada de lo dispuesto en el capítulo sobre servicios financieros debe interpretarse

como un impedimento para que una parte adopte o mantenga medidas razonables por motivos prudenciales. Este régimen de excepciones permite a cada parte contratante proteger debidamente los intereses del público usuario de servicios financieros, mantener la soberanía de sus políticas monetarias, de crédito institucional y cambiarias, así como reservar a sus entidades públicas, servicios relativos a la instrumentación de planes gubernamentales que tengan por objeto otorgar a sus nacionales prestaciones generalizadas de carácter social.

**h) Comité de servicios financieros, consultas y
solución de controversias**

Para procurar la observancia de las disposiciones contenidas en el Capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio, se establece un Comité de Servicios Financieros, integrado por representantes de las autoridades de las partes contratantes responsables de la correcta prestación de esos servicios. Para estos efectos, México señaló a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como representante principal.

El Comité debe reunirse anualmente para evaluar el funcionamiento del Tratado respecto a los servicios financieros, informando los resultados de esas evaluaciones a

la Comisión de Libre Comercio, que instituye el propio Tratado para supervisar el cumplimiento general del mismo. Dicha comisión es la que supervisa el trabajo del Comité de Servicios Financieros. El Comité tiene como funciones específicas, cuidar la aplicación del Capítulo XIV y su desarrollo posterior; considerar aspectos relativos a servicios financieros que sean presentados por cualquiera de las partes, y participar en los procedimientos de solución de controversias suscitadas en esta materia.

Las partes pueden celebrar consultas referentes a cualquier cuestión que afecte la prestación de servicios financieros, de acuerdo con lo establecido por el Tratado. También pueden solicitar dicha consulta cuando alguna de las partes decida adoptar medidas de aplicación general que puedan afectar la prestación de servicios financieros de las otras partes. Deben participar en dichas consultas, las autoridades representantes de los países miembros, las cuales no están obligadas a revelar información o tomar ninguna medida que pueda intervenir o afectar medidas de carácter regulatorio, de supervisión, administrativas o ejecutivas.

En lo relativo a la solución de conflictos, las partes deben ajustarse al procedimiento general para la solución de conflictos establecido en el Capítulo XX (salvo en los casos

de inversiones, en los cuales podría recurrirse al procedimiento de solución establecido en el Capítulo de Inversiones). Además de la lista general de panelistas a la que alude el Capítulo XX, debe existir otra de expertos en materia financiera, de más de quince personas elegidas por consenso y para un período de 3 años, con posibilidad de ser ratificados.

El procedimiento específico que el Tratado establece para las controversias sobre servicios financieros tiene, respecto al procedimiento general, las modalidades siguientes, en cuanto al panel ante el que se deben llevar: (a) cuando las partes contendientes lo acuerden, dicho panel deberá estar integrado en su totalidad por personas que figuren sólo en la lista de panelistas financieros y no por individuos que formen la lista general de panelistas, y (b) si la parte contra la que se dirige al reclamación invoca alguna excepción al capítulo de servicios financieros, el presidente del panel siempre deberá ser una persona que figure en la lista de panelistas financieros.

2. Compromisos, excepciones, salvaguardas y reservas de México

La relación de México con Canadá y Estados Unidos está

sujeta a una serie de compromisos y limitantes. Por lo que respecta a las limitantes, las excepciones se aplican durante el período de transición, que se inicia con la entrada en vigor del Tratado y concluye a más tardar el 1o. de enero del año 2000. Las reservas excluyen o modifican el contenido de la disposición a la cual se aplican, durante la vigencia del Tratado, y las salvaguardas suspenden la aplicación de las disposiciones del Tratado durante el mencionado período de transición.

México, para efectos de la gradualidad con que aceptó establecer acceso a su mercado, se comprometió a que: (a) en el momento en que Estado Unidos permita a los bancos comerciales de los otros países miembros ubicados en su territorio, expandirse sustancialmente en todo el mercado estadounidense a través de subsidiarias o sucursales, revisará y evaluará el acceso a su mercado, excluyendo las limitaciones de acceso al mercado señaladas en la sección B de la lista de México al anexo VII⁵⁴, y (b) transcurridos tres años desde la fecha de entrada en vigor del Tratado, realizará consultas con las otras partes, sobre los límites agregados de las instituciones financieras de objeto limitado descritas en el

⁵⁴ En esta sección se incluye una salvedad consistente en que mientras la citada apertura al mercado de Estados Unidos no se lleve a cabo, México permitirá el establecimiento en nuestro país de filiales de instituciones extranjeras, mas no de sucursales de éstas.

párrafo 8 de la sección B de la lista de México en el anexo VII (sociedades financieras de objeto limitado⁵⁵), a los que nos referiremos más adelante.

Las principales reservas de México al cumplimiento de las obligaciones que, sobre servicios financieros, impone el Tratado a sus partes son: (a) la suma de la inversión extranjera en el capital ordinario de sociedades controladoras de grupos financieros y de instituciones de banca múltiple queda limitada al 30% de dicho capital; (b) la suma de la inversión extranjera en casas de bolsa y especialistas bursátiles está limitada al 30% del capital social, y la inversión extranjera individual se limita al 10% de dicho capital;⁵⁶ (c) la suma de la inversión extranjera en almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero e instituciones de fianzas debe ser menor al 50% del capital pagado, y la realizada en instituciones de seguros, al 30% del correspondiente capital⁵⁷; (d) la inversión extranjera en bancos de desarrollo, uniones de crédito,

⁵⁵ Vid. supra, p. 80.

⁵⁶ Los límites mencionados en los incisos (a) y (b) anteriores fueron revisados unilateralmente por México, mediante las reformas del 15 de febrero de 1995 a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, a la Ley de Instituciones de Crédito y a la Ley del Mercado de Valores, por las que se amplió el límite de la inversión extranjera al 49%. Vid. supra, p. 68.

⁵⁷ Las compañías de seguros estadounidenses y canadienses que realizan inversiones en aseguradoras mexicanas pueden ampliar su participación en el capital de éstas del 30% en 1994, al 51% en 1998, hasta el 100% en el año 2000. Sin embargo, las instituciones de seguros extranjeras que conjuntamente con sus subsidiarias representaban el 10% o más del capital de una institución de seguros mexicana al 1o. de julio de 1992, pueden acelerar su participación hasta en un 100% en los dos años siguientes a la entrada en vigor del Tratado.

comisionistas financieros y casas de cambio no está permitida; e. México se reserva el derecho de mantener sus actuales prohibiciones y restricciones al comercio transfronterizo de seguros; (f) se mantiene para Nacional Financiera, S.N.C., la exclusividad para actuar como custodio de valores o sumas en efectivo, en los depósitos constituidos por mandato judicial o administrativo y de bienes, cuando éstos hayan sido embargados de acuerdo con la legislación mexicana, y (g) se reserva para el Banco Nacional del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada, S.N.C., la administración de los fondos de ahorro, planes de retiro y cualquier otro fondo o propiedad del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y Fuerza Armada Mexicana.

Los límites a la inversión extranjera señalados para las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, casas de bolsa, especialistas bursátiles, almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, instituciones de fianzas e instituciones de seguros, así como las prohibiciones previstas para las uniones de crédito, comisionistas financieros y casas de cambio, no se aplican a las inversiones en filiales de entidades financieras extranjeras.

Por otra parte, los gobiernos extranjeros y ciertas dependencias de éstos no pueden invertir, directa o indirectamente, en sociedades controladoras de grupos financieros ni en intermediarios financieros institucionales.

Para evitar menoscabo en la conducción de la política monetaria y cambiaria de México, así como en el control de nuestro sistema de pagos por parte de las autoridades nacionales, los prestadores de servicios financieros transfronterizos de otro país miembro no pueden prestarlos en territorio mexicano o a residentes en México, ni éstos últimos pueden adquirir servicios financieros de prestadores de servicios financieros transfronterizos de otro país, si las operaciones correspondientes están denominadas en pesos mexicanos.

Es importante apuntar que los beneficios del Tratado no se hacían extensivos a la única sucursal ya establecida en México, la de Citibank, N.A., sin que ello fuera obstáculo para su conversión en filial.⁵⁹

Otras reservas formuladas por México lo facultan para:
(a) prohibir a las filiales constituidas en México establecer

⁵⁹ Al respecto, cabe mencionar que la sucursal en México de Citibank, N.A. ya ha sido transformada en una filial. Vid. infra, p. 123.

agencias, sucursales y subsidiarias directas o indirectas en el territorio de cualquier otro país; (b) exigir que las filiales que se establezcan en México pertenezcan en su totalidad a un intermediario financiero de otro país miembro⁵⁹ (esta limitación no es aplicable a subsidiarias extranjeras de seguros), y (c) limitar a los intermediarios financieros de los países miembros del TLC que realicen un mismo tipo de operaciones, directamente o a través de sus subsidiarias, a que establezcan sólo una institución del mismo tipo en México.

Durante el período de transición, el establecimiento de una filial financiera de otra parte está sujeto a límites referidos al capital agregado de todas las instituciones financieras que en México realicen el mismo tipo de intermediación que esa filial.

En cuanto a filiales extranjeras de bancos comerciales y de casas de bolsa, el límite total de participación en el mercado bancario se incrementará del 8% al 15%⁶⁰ y en el de las casas de bolsa del 10% al 20%. El límite individual para la banca es el 1.5% y para casas de bolsa el 4%.

⁵⁹ Esta reserva fue revisada unilateralmente por México, mediante las reformas del 15 de febrero de 1995 a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores. Vid. supra, p. 68.

⁶⁰ Este límite fue revisado unilateralmente por México, mediante las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito del 15 de febrero de 1995. Vid. supra, p. 68.

Durante los cuatro años siguientes a la conclusión del período de transición, México podrá aplicar por una sola vez la salvaguarda en virtud de la cual podrá "congelar" por no más de tres años la participación global en la banca hasta en un 25%, y en casas de bolsa hasta el 30%.

Las adquisiciones de bancos comerciales mexicanos que ocurran al terminar el período de transición continuarán sujetas a consideraciones prudenciales razonables y a un límite máximo del 4% de participación individual en el mercado.⁶¹

Las filiales extranjeras de seguros están sujetas a un límite agregado del 6% en el mercado, el cual aumentará hasta el 12% al término de 1999, y a límites individuales de participación del 1.5%.

Para las filiales extranjeras de arrendamiento financiero y factoraje se establecieron únicamente límites generales de participación en el mercado durante el período de transición, iniciando con un 10% y concluyendo con un 20%.

⁶¹ Este límite fue revisado unilateralmente por México, mediante las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito del 15 de febrero de 1995. *Vid. supra*, p. 68.

En la lista de México, se señala que los inversionistas no bancarios de otros países miembros pueden establecer en México una o más instituciones financieras de objeto limitado para otorgar, en forma separada, créditos al consumo, comerciales, hipotecarios o para prestar servicios de tarjeta de crédito, en términos no menos favorables que los concedidos a empresas nacionales similares que se establezcan conforme a la ley mexicana. Como se ha señalado anteriormente, este tipo de intermediarios se encuentra ya previsto en nuestra Ley de Instituciones de Crédito y regulado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tales instituciones corresponden a los non-bank banks que operan en Canadá y en los Estados Unidos.

La suma de los activos de las filiales extranjeras de objeto limitado no debe exceder del 3% de la suma de los activos totales de las instituciones de banca múltiple mexicanas más los de todas las instituciones financieras de objeto limitado establecidas en México de todos los tipos.

Respecto a estas figuras de intermediación limitada, la parte del anexo VII correspondiente a México indica que durante los dos años siguientes a la fecha de entrada en vigor del Tratado, nuestro país debe llevar a cabo un estudio sobre la conveniencia de establecer casas de bolsa que tengan

facultades más limitadas que las actuales y sobre los posibles regímenes aplicables. También está previsto en el Tratado, el derecho de México para restringir la posibilidad de que las instituciones financieras de objeto limitado reciban depósitos, lo cual constituye una protección para la regulación y control del sistema de pagos mexicano.

Las filiales de bancos y casas de bolsa pueden establecer grupos financieros y por este medio controlar otro tipo de instituciones financieras en México, como almacenes generales de depósito, casas de cambio, afianzadoras y sociedades de inversión. En éstos últimos casos no se establecen límites generales o individuales en cuanto a su participación en el mercado.

Todas las filiales deberán mantener desde el momento de su autorización, el capital mínimo autorizado que señale México, con base en el principio de trato nacional.

3. Incorporación de las disposiciones sobre servicios financieros del TLC al sistema jurídico mexicano

La apertura de nuestro sistema financiero a la inversión extranjera y al comercio transfronterizo de los correspondientes servicios implicó importantes modificaciones

en la estructura y las operaciones de dicho sistema. Para establecer en México filiales extranjeras, reconocer nuevas instituciones "para-bancarias" y dar creciente acceso al comercio transfronterizo de los correspondientes servicios, se realizaron amplias reformas al derecho financiero mexicano, con el fin de adecuarlo al cumplimiento de los compromisos contraídos en el Tratado de Libre Comercio.

Hubo que considerar si las disposiciones del TLC podían aplicarse con la sola incorporación del Tratado al sistema jurídico mexicano, o bien tal incorporación debía acompañarse de las reformas legislativas correspondientes. Nuestro derecho no requiere de ningún acto normativo interno para la incorporación mencionada; sin embargo, una vez incorporado el Tratado a nuestro régimen jurídico, se planteó el problema de su aplicación. El TLC contiene ciertas normas que, por su propia naturaleza, pueden ser aplicadas directamente; otras, en cambio, requieren de legislación que las instrumente.

Las disposiciones de un tratado son autoaplicativas, siempre que de su redacción se desprenda una norma clara que los tribunales internos puedan aplicar. En el Tratado de Libre Comercio existen disposiciones autoaplicativas (como las correspondientes al trato nacional o al de nación más favorecida); pero también hay otras, muy numerosas, que

requieren, para su cumplimiento, de normas internas concretas y precisas que den adecuada seguridad jurídica a nacionales y extranjeros.⁶²

Por esta razón, independientemente de la publicación del Tratado en el Diario Oficial de la Federación⁶³, se estimó conveniente modificar nuestra legislación interna para así integrar un orden normativo adecuado.⁶⁴

B. Otros acuerdos internacionales

Además del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, existen otros convenios internacionales a través de los cuales México podrá profundizar la apertura de los servicios financieros, entre los que destacan: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), propuesto dentro de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); los Códigos de

⁶² El establecimiento en territorio nacional de filiales financieras extranjeras debe hacerse con sujeción a un orden jurídico interno que determine, respecto a esas filiales: las normas prudenciales a que queden sujetas y, entre éstas, el o los montos de capital autorizado que señalen las autoridades financieras; los requisitos de nacionalidad para sus administradores; el acceso a los organismos reguladores autónomos; el régimen que les sea aplicable para el establecimiento de agencias, oficinas o sucursales en terceros países, o lo regímenes concretos para determinar su acceso gradual al sistema financiero. Asimismo, es el régimen jurídico interno el que debe reconocer nuevas figuras de intermediación para-bancaria y nuevos servicios financieros, así como regular la apertura en la prestación de servicios transfronterizos.

⁶³ Dicha publicación se llevó a cabo el 20 de diciembre de 1993.

⁶⁴ Para tal efecto se reformó, en lo conducente, cada uno de los ordenamientos jurídicos aplicables a los diversos tipos de intermediarios financieros. Vid. supra p. 64.

Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles y de Movimientos de Capital de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y otros tratados de libre comercio, como los negociados con Venezuela y Colombia y con Bolivia.

Es importante señalar que tanto el Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile⁶⁵, firmado en 1991 en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), como el Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, no contemplan la liberalización de los servicios financieros.

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y el Acta Final de la Ronda Uruguay del GATT

El GATT es un tratado comercial multilateral que funciona como un conjunto de principios y normas convenidos para regir el comercio mundial. México ingresó formalmente al GATT el 24 de agosto de 1986. Desde su adhesión al GATT, México ha participado en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, la cual se propuso los siguientes objetivos:

⁶⁵ Este tratado constituye un instrumento de transición entre las formas institucionales de negociación establecidas en el Tratado de Montevideo de 1980 y las que se definieron en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

(a) promover una mayor liberalización y expansión del comercio mundial; (b) revisar y mejorar el sistema multilateral de comercio, y (c) extender su ámbito de aplicación a nuevas áreas del comercio internacional, como los servicios, la agricultura, las medidas comerciales relacionadas con la inversión y la propiedad intelectual.

Después de múltiples negociaciones, el 15 de diciembre de 1993, se estableció por primera vez un marco normativo multilateral en el área de servicios con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), en el cual se incluyen específicamente los servicios financieros.

Además del GATS, el Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, firmada en Marrakech, Marruecos el 15 de abril de 1994 junto con el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), contiene un Entendimiento relativo a los compromisos en materia de servicios financieros. Sin embargo, la propia Acta de Marrakech dispone que, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor del Acuerdo sobre la OMC (10. de enero de 1995), sus miembros podrán mejorar, modificar o retirar sus compromisos en el sector de los servicios financieros, así como establecer su posición final respecto a las exenciones del trato de nación más favorecida en dicho

sector.

De acuerdo con lo anterior, más que existir compromisos efectivos en materia de servicios financieros, está establecida una obligación pendiente, sujeta a futuras negociaciones.

Los Códigos de Liberalización de la OCDE

La OCDE es un foro de consulta y coordinación intergubernamental creado en 1960 con la finalidad de expandir la economía y el empleo; promover el bienestar económico y social mediante la coordinación de las políticas económicas y sociales de sus países miembros, y estimular y armonizar los esfuerzos en favor de los países en desarrollo. Los Códigos de Liberalización de Operaciones Corrientes Invisibles y de Movimientos de Capitales son los instrumentos de liberalización de la OCDE y constituyen el conjunto de compromisos más importantes de la misma. Estos reducen o eliminan los obstáculos para realizar transacciones invisibles y de movimientos de capitales, con el propósito de facilitar el comercio y la inversión entre los países miembros. Dichos instrumentos comprenden disposiciones relativas a la inversión y establecimiento, en relación con la banca y los servicios financieros.

En abril de 1991, el gobierno de México expresó su deseo de convertirse en miembro de la OCDE. El 14 de abril de 1994, se suscribió la Declaración del Gobierno de México sobre la Aceptación de sus Obligaciones como Miembro de la OCDE y se le ratificó su invitación a adherirse a la Convención de la OCDE. Al depositar el instrumento de su adhesión, el gobierno de México realizó las correspondientes propuestas de reservas a las medidas de liberalización. La negociación de tales reservas no ha concluido, por lo que la aplicación de los códigos de liberalización está suspendida.

Los Tratados de Libre Comercio celebrados con Colombia y Venezuela y con Bolivia

El Tratado de Libre Comercio entre México, Colombia y Venezuela (G-3), así como el Tratado de Libre Comercio con Bolivia, publicados el 9 y 11 de enero de 1995, respectivamente, contienen un capítulo referente a los servicios financieros muy similar al Capítulo XIV del TLC. Sin embargo, tanto en el caso del G-3, como en el del Tratado con Bolivia, las disposiciones contenidas en los capítulos mencionados todavía no pueden aplicarse, en virtud de que las partes correspondientes deben elaborar sus reservas a tales disposiciones (particularmente, en relación con el establecimiento, trato de nación más favorecida, y alta

dirección y consejos de administración), para lo cual cuentan con ocho meses, en el caso del G-3, y un año, en el del Tratado con Bolivia, contados a partir de la entrada en vigor de dichos acuerdos (10. de enero de 1995, en ambos casos).

CAPITULO IV.
FORMAS DE PARTICIPACION EXTRANJERA
EN LA BANCA MEXICANA

A. Inversión extranjera en la banca mexicana

En este apartado nos referiremos a la inversión extranjera en el capital de las instituciones de banca múltiple mexicanas, sin considerar la inversión extranjera en filiales bancarias de instituciones financieras del exterior establecidas en México, la cual trataremos en el apartado D del presente capítulo.

La distinción anterior resulta importante, si tomamos en consideración que la inversión extranjera en bancos mexicanos, a diferencia de la participación a través de filiales, puede llevarla a cabo cualquier persona física o moral de cualquier país (siempre que no se trate de entidades extranjeras que ejerzan funciones de autoridad), y no necesariamente instituciones financieras de países con los que México tenga celebrados tratados internacionales, como ocurre con las filiales bancarias.

Al respecto, consideramos importante reiterar que la inversión extranjera en el capital de las instituciones de banca de desarrollo no está permitida.⁶⁶

1. Inversión en capital ordinario

Como ya comentamos, la Ley de Instituciones de Crédito permite la inversión extranjera minoritaria en el capital de las instituciones de banca múltiple.

De acuerdo con la nueva estructura del capital social de las instituciones de banca múltiple,⁶⁷ establecida por las reformas del 15 de febrero de 1995 a la Ley de Instituciones de Crédito, la inversión extranjera puede alcanzar hasta el 49% (representado por acciones de la serie "B" o de libre suscripción) de las acciones comunes emitidas por instituciones de banca múltiple, que constituyen el capital ordinario de estas últimas.

2. Inversión en capital neutro

Adicionalmente a la inversión extranjera en el capital

⁶⁶ Vid. supra, p. 27, 101

⁶⁷ Vid. supra, p. 19, 22, 68.

ordinario, tal inversión puede también efectuarse adquiriendo acciones de voto limitado (acciones serie "L"), las cuales representan el capital social adicional o neutro de las instituciones de banca múltiple, y que pueden emitirse hasta por el equivalente al 40% del capital social ordinario.

Esto es posible debido a que la inversión extranjera en acciones serie de la serie "L", por tener derecho de voto restringido, no se computa para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de las instituciones de banca múltiple.

B. Alianzas estratégicas

1. Concepto

Como su nombre lo indica, una "alianza estratégica" implica la unión de dos o más empresas con el propósito de conjuntamente desarrollar o comercializar un determinado producto, realizar ciertos negocios, o prestar servicios.

La alianza estratégica presupone afinidad de intereses de las partes involucradas, que, en la unión de sus respectivas fuerzas y especialidades, encuentran una ventaja, que no hubieran podido alcanzar de actuar en forma independiente.

2. Formas de alianzas estratégicas

Las formas para estructurar una alianza estratégica son muy variadas, pudiendo éstas consistir en: (a) una relación contractual para el desarrollo o comercialización de productos, o para la prestación de servicios, en cuyo caso la naturaleza de la asociación determinaría el tipo de contrato o contratos a ser utilizados (e.g. asistencia técnica, distribución, suministro, transferencia de tecnología, licencia de uso de patentes y marcas, prestación de servicios, etc.);⁶⁸ (b) un esquema de participación accionaria, que involucraría una "coinversión", o (c) una fusión o adquisición de un paquete accionario de control.

3. Alianzas estratégicas en el sector de los servicios financieros

En el sector financiero mexicano, particularmente a partir de 1994, los intermediarios financieros nacionales han efectuado diversas alianzas estratégicas con empresas financieras, productoras y de servicios extranjeras a fin de modernizarse.

⁶⁸ Al respecto, cabe destacar el esquema de asociación en participación, que se utiliza con mucha frecuencia y que trae implicaciones jurídicas muy particulares.

Las asociaciones y coinversiones de intermediarios financieros nacionales y extranjeros tienen como objetivo específico cubrir segmentos del mercado con gran potencial de desarrollo como son los créditos hipotecarios y al consumo, así como el de las tarjetas de crédito. También tienen como propósito, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, establecer conductos de participación de algunos de los intermediarios de dichos países en instituciones ya establecidas en el nuestro.

Las alianzas estratégicas entre instituciones financieras mexicanas y entidades extranjeras, al nivel de coinversiones, implican inversión extranjera y se sujetan, por lo tanto, a los límites correspondientes de participación accionaria.

En este contexto, la modificación, instrumentada por las reformas del 15 de febrero de 1995, a la estructura del capital de las sociedades controladoras, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, así como a la de las filiales correspondientes, pretenden fomentar la creación de un mayor número de alianzas estratégicas entre inversionistas nacionales y extranjeros, con las ventajas que esto puede significar para el desarrollo del sistema financiero mexicano

y la necesaria capitalización de las instituciones mexicanas.⁶⁹

Cabe destacar el caso del Banco Bilbao Vizcaya, que en función de las reformas mencionadas, está por adquirir, mediante suscripción de un aumento de capital, la mayoría del capital del Grupo Financiero Probursa (en el cual ya era propietario del 20%), con lo que se originaría el primer caso de una adquisición de una entidad financiera mexicana por una institución extranjera, y de la subsecuente conversión en una filial.

Debe advertirse, a este respecto, que la Ley de Instituciones de Crédito, a pesar de su reciente reforma, únicamente permite la participación de una misma entidad extranjera en un banco mexicano hasta en un 20% del capital ordinario. De ahí, cualquier grado de participación superior implicaría la adquisición del control, lo que se traduce automáticamente en la conversión del banco mexicano en una filial de la institución extranjera controladora.

Otros ejemplos de coinversiones en el sector financiero son las existentes entre Multibanco Comermex y Bank of Nova

69 Es importante mencionar que las entidades extranjeras no necesariamente tienen que invertir en las sociedades controladoras, bancos o casas de bolsa, sino que pueden hacerlo a través de empresas específicas que formen parte del grupo y que realicen actividades concretas (procesamiento de datos, teleinformática, etc.)

Scotia, y entre Banco Internacional y Banco Central Hispanoamericano.

C. Oficinas de representación y sucursales

1. Oficinas de representación de entidades financieras del exterior

A partir de que las sucursales de instituciones de crédito extranjeras que operaban en el país cerraron sus oficinas, en la década de los años veinte, se fueron estableciendo en México lo que se conoció como oficinas de representación de instituciones extranjeras, cuya actuación no se encontraba bien precisada en el ordenamiento jurídico, y su regulación se limitaba, en su momento, a la existencia del artículo 60. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 y a las autorizaciones que otorgaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las leyes bancarias posteriores continuaron previendo la existencia de oficinas de representación de entidades financieras del exterior. Las primeras reglas sobre representación de entidades financieras del exterior fueron publicadas en el Diario Oficial del 11 de abril de 1972.

La Ley de Instituciones de Crédito vigente, en su artículo 7o., dispone que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar el establecimiento en el territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior.

Sin embargo, estas oficinas no pueden realizar en el mercado nacional, actividades de intermediación financiera que requieran de autorización por parte del Gobierno Federal, y están obligadas a abstenerse de actuar, directa o a través de interpósita persona, en operaciones de captación de recursos del público, así como de proporcionar información o realizar gestiones o trámites para este tipo de operaciones.

Las actividades realizadas por las oficinas de representación se sujetan a las reglas expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las orientaciones que, de acuerdo con la política financiera, señale la propia Secretaría y el Banco de México.

Las reglas vigentes sobre oficinas de representación de entidades financieras del exterior son las contenidas en el oficio 101-469 de fecha 25 de mayo de 1988, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de junio de 1988.

Según lo establecido en las dichas reglas, a las oficinas de representación les está permitido: (a) informar y negociar las condiciones en que se proponga realizar el otorgamiento de créditos u otras operaciones activas; (b) recabar la información necesaria de los acreditados o sujetos de inversión; (c) supervisar la ejecución y desarrollo de las operaciones efectuadas por su conducto; (d) efectuar gestiones de cobranza y, en general atender las gestiones y trámites que se les encomienden, pero sólo están facultadas para la gestión y trámite de las citadas operaciones, sin que puedan obligar o responsabilizar a la entidad que representan.

No obstante sus limitaciones, las oficinas de representación han tenido gran actividad, e incluso a través de ellas se han concretado importantes operaciones financieras que involucran a empresas mexicanas.

Actualmente operan en nuestro país aproximadamente 120 oficinas de representación de bancos extranjeros.

2. Sucursales

Hasta 1924, la sucursales de instituciones financieras domiciliadas en el extranjero podían realizar operaciones en México sin mayor restricción. Conforme a este régimen fueron

llevando a cabo actividades en territorio nacional un número creciente de establecimientos bancarios.

Ante los problemas políticos y económicos que confrontó el país de 1913 a 1929, las sucursales de instituciones de crédito extranjeras dejaron de operar. A diferencia de la actitud asumida por la generalidad de esos establecimientos, la sucursal del Citibank, N.A. se mantuvo abierta hasta el 30 de noviembre de 1994⁷⁰, llevando a cabo operaciones que, conforme al régimen de banca especializada, eran propias de los bancos de depósito.⁷¹

De 1924 a 1941 la ley previó que, con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sucursales de bancos extranjeros estuvieran en condiciones de prestar servicios de banca y crédito, salvo los referidos a la emisión y al pago de valores emitidos por ellas. En 1941, a la restricción mencionada se agregó la de sólo poder llevar a cabo operaciones propias de la banca de depósito, y en 1978 se excluyó también tal posibilidad. Dado que desde hacía varias

⁷⁰ El 2 de diciembre de 1994, se publicó en el Diario Oficial el aviso mediante el cual Citibank, N.A. anunció la escisión de su sucursal en México. La escisión de la sucursal en México de Citibank, N.A. dio origen a la filial denominada Citibank México, S.A. Grupo Financiero Citibank.

⁷¹ La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se mantuvo vigente respecto de la sucursal en México de Citibank, N.A., de acuerdo con el artículo decimocuarto transitorio del decreto promulgatorio de la actual Ley de Instituciones de Crédito, el cual dispuso que las sucursales en México de bancos extranjeros que contaran con concesión del Gobierno Federal continuarían rigiéndose por las disposiciones conforme a las cuales venían operando.

décadas la política era no otorgar autorizaciones para la apertura de sucursales de bancos extranjeros, en éste año sólo existía en el país la sucursal mencionada en el párrafo anterior.

En el mismo año de 1978, al suprimirse en la ley la posibilidad de abrir sucursales de bancos extranjeros que efectuaran intermediación financiera dentro del país, se previó un nuevo tipo de sucursales, limitadas a bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones activas y pasivas solamente podrían realizarse con residentes fuera del país. Estas últimas sucursales, llamadas off-shore, no llegaron a establecerse debido, en gran medida, a la crisis económica que poco después se presentó en el país, y a algunas disposiciones administrativas y fiscales que frenaron su operatividad.

La legislación expedida con posterioridad a la reforma constitucional de 1982 que estatizó la banca, eliminó la posibilidad de operar en México sucursales off-shore, las cuales han vuelto a preverse en el artículo 7o. de la Ley de Instituciones de Crédito vigente.

Hasta ahora, no se han establecido en México ninguna sucursal off-shore, debido a la falta de adecuación del

régimen fiscal. De establecerse, dichas sucursales quedarían sujetas a las reglas que dictara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las disposiciones que el Banco de México expidiera para regular las correspondientes operaciones, así como a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria. Además, conforme al actual régimen, los bancos extranjeros que contaran con este tipo de sucursales quedarían obligados a responder ilimitadamente con todos sus bienes por las operaciones que practicaran en nuestro país, manteniendo afecto a tales sucursales, el capital mínimo que determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

D. Filiales bancarias de instituciones financieras del exterior

La apertura a la competencia externa en los servicios financieros constituyó un cambio radical en la política del gobierno mexicano. La firma del Tratado de Libre Comercio significó que en nuestro país se permitiera, después de más de sesenta años, la participación de la banca extranjera en el sistema financiero mexicano, mediante el establecimiento de sociedades constituidas en México, con personalidad jurídica propia y sujetas a nuestra jurisdicción.

Como consecuencia, las "filiales" o subsidiarias de instituciones financieras extranjeras fueron insertadas en la legislación mexicana a través de las reformas del 23 de diciembre de 1993 a las leyes financieras.⁷² Posteriormente, las disposiciones relativas a las filiales fueron, a su vez, reformadas el 15 de febrero de 1995, con el propósito de promover las alianzas estratégicas entre inversionistas mexicanos y extranjeros, buscando fortalecer al sector financiero ante la situación crítica que vive la economía mexicana.

Las filiales bancarias se rigen por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, por el capítulo sobre filiales de instituciones financieras del exterior contenido en la Ley de Instituciones de Crédito, por las disposiciones generales contenidas en dicha ley y por las reglas para el establecimiento de filiales expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el 31 de julio de 1994, se presentaron 18 solicitudes para el establecimiento de filiales bancarias, de las cuales ocho instituciones de banca múltiple filiales ya fueron autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito

⁷² Vid. supra, p. 64.

Público para constituirse y operar en México. De esta forma, Banco Santander de Negocios México, S.A., Banco J.P. Morgan, S.A., Chemical Bank México, S.A., Bank of Tokyo México, S.A., Fuji Bank México, S.A., Citibank México, S.A., Chase Manhattan Bank México, S.A. y Bank of America México, S.A. ya fueron constituidas, realizan operaciones e incluso, algunas de ellas, reportan utilidades en lo que va de 1995.

1. Generalidades

a) Concepto

Para efectos de la Ley de Instituciones de Crédito, filial es la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar, conforme a dicha ley, como institución de banca múltiple (o sociedad financiera de objeto limitado), y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior⁷³ o una sociedad controladora filial⁷⁴.

⁷³ Institución financiera del exterior es la entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permita el establecimiento en territorio nacional de filiales.

⁷⁴ Sociedad controladora filial es la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior.

b) CaracterísticasAutorización

Para organizarse y operar como filial se requiere autorización intransmisible, otorgada discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Operaciones

Las filiales pueden realizar las mismas operaciones que las instituciones de banca múltiple, a menos que el tratado o acuerdo internacional establezca alguna restricción.

Requisitos para la inversión

Para invertir en el capital social de una filial, la institución financiera del exterior correspondiente debe realizar, en el país en el que esté constituida, directa o indirectamente, de acuerdo con la legislación aplicable, el mismo tipo de operaciones que la filial de que se trate esté facultada para realizar en México.

Estructura del capital social⁷⁵

El capital social de las instituciones de banca múltiple filiales está integrado por acciones de la serie "F", que representan cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social puede integrarse indistintamente por acciones serie "F" y "B".

Las acciones de la serie "F" solamente pueden ser adquiridas por una sociedad controladora filial o, directa o indirectamente, por una institución financiera del exterior. Las acciones de la serie "B" se rigen por lo dispuesto para esta serie en la Ley de Instituciones de Crédito.

Organos de administración

La administración de las instituciones de banca múltiple filiales está encomendada a un consejo de administración y a un director general.

El consejo de administración debe estar integrado, a elección de los accionistas de la institución, por once consejeros o por sus múltiplos. En los consejos integrados por

⁷⁵ Las disposiciones aplicables a este aspecto fueron reformadas por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 15 de febrero de 1995. Vid. supra, p. 68.

once miembros, los accionistas de la serie "F" designarán a seis consejeros, y por cada 10% de acciones de esta serie que exceda del 50% del capital pagado, tendrán derecho a designar un consejero más. Los accionistas de la serie "B" designarán a los consejeros restantes.

El número de consejeros que corresponde designar a cada serie se incrementa, para los consejos integrados por más de once miembros, en la misma proporción en que se aumente el número total de sus integrantes.

Los accionistas de cada una de las citadas series, que representen cuando menos el 10% del capital pagado ordinario de la institución, tendrán derecho a designar un consejero de la serie que corresponda. Sólo puede revocarse el nombramiento de los consejeros de minoría, cuando se revoque el de todos los demás de la misma serie.

El presidente del consejo debe elegirse entre los propietarios de la serie "F", y tendrá voto de calidad en caso de empate.

En el caso de las instituciones de banca múltiple filiales en las cuales cuando menos el 99% de los títulos representativos del capital social sean propiedad de una

institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, se puede determinar libremente el número de consejeros, el cual en ningún caso puede ser inferior a cinco.

El director general de la filial debe residir en México, pero no existe restricción en cuanto a su nacionalidad.

2. Reglas para el establecimiento de filiales de instituciones financieras del exterior

El 21 de abril de 1994, se publicaron en el Diario Oficial las "Reglas para el establecimiento de Filiales de Instituciones Financieras del Exterior", expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el objeto de regular el establecimiento y operación de filiales y sociedades controladoras filiales.

De conformidad con el principio de "transparencia" previsto en el Capítulo XIV del Tratado de Libre Comercio, a principios de marzo de 1994, se distribuyó entre los bancos extranjeros interesados, un proyecto de las mencionadas reglas, y se solicitaron comentarios a las mismas, los cuales fueron incluidos en el documento final.

Las reglas contienen disposiciones generales aplicables a todos los tipos de entidades financieras, pero en anexos por separado se regulan específicamente algunos aspectos de cada tipo de entidad.

De acuerdo con tales reglas, se creó el Comité de Apertura Financiera con el propósito de coordinar el proceso de solicitudes de autorizaciones para el establecimiento de filiales. Dicho comité está integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas. El Comité cuenta con un secretario encargado de responder a las consultas que se realizan respecto de las solicitudes, las cuales se presentan ante el propio Secretario del Comité, quien las turna a la dependencia correspondiente de la Secretaría de Hacienda. En una primera etapa, el término para la presentación de solicitudes fue el día 31 de julio de 1994.

En las reglas quinta y sexta, respectivamente, se establecen los requisitos de contenido de las solicitudes y los documentos que deben acompañarse. En las reglas decimosegunda a la decimosexta, se contienen diversas disposiciones relativas a la aplicación de los límites individuales y agregados previstos en el Capítulo XIV del

Tratado de Libre Comercio.

**3. Capitalización mínima y máxima de las instituciones
de banca múltiple filiales**

El capital mínimo equivalente al 0.12% de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre del año inmediato anterior, establecido en el artículo 19 de la Ley de Instituciones de Crédito,⁷⁶ se aplica también para las instituciones de banca múltiple filiales.

En el acuerdo por el que se establecieron los límites individuales y agregados aplicables a las filiales de instituciones financieras del exterior establecidas al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, publicado el 27 de mayo de 1994, se señaló: (a) que el importe de la suma de los capitales netos de las instituciones de banca múltiple establecidas en el territorio nacional a diciembre de 1993 era N\$50,353'008,000.00; (b) que el límite individual máximo al que podría llegar el capital neto de cualquier institución de banca múltiple filial, correspondiente al 1.5% de la suma antes señalada era N\$755'295,120.00, y (c) que el

⁷⁶ Vid. supra, p. 51

límite agregado al que podría llegar la suma de los capitales netos de todas las instituciones de banca múltiple filiales, que corresponde al 8% de la cantidad señalada en el primer inciso, era N\$4,028'240,640.00.⁷⁷

⁷⁷ Como ya se mencionó, estos límites fueron ampliados mediante las reformas a la Ley de Instituciones de Crédito del 15 de febrero de 1995.

Conclusiones

1. La participación extranjera fue un elemento de enorme trascendencia para la configuración, en el siglo XIX, de la banca mexicana, como estructura de intermediación crediticia formal.
2. En el desarrollo de la banca mexicana, se distinguen cuatro sistemas bancarios sucesivos, a saber: el primero (1897-1978), creado con la promulgación de la Ley General de Instituciones de Crédito y estructurado bajo el criterio de especialización funcional; el segundo (1978-1982), que surgió con la instauración del régimen de banca múltiple; el tercero, caracterizado por el monopolio estatal en la prestación del servicio de banca y crédito, y el cuarto (1990 a la fecha), producto de la reforma financiera en México, que continúa en proceso.
3. La evolución de la banca mexicana se ha caracterizado por: el reconocimiento de que la actividad bancaria es un servicio de interés público que debe estar sujeto a la rectoría económica del Estado; la sustitución de

regímenes de alta especialización funcional, por otros que permiten la prestación de servicios de manera integral, y por cambios en el sistema para satisfacer mejor los requerimientos de la sociedad.

4. La reformas al sistema financiero mexicano buscan dar respuesta a las nuevas circunstancias del país, en consonancia con las tendencias mundiales hacia la intermediación universal y la globalización de los mercados financieros.

5. El proceso de modernización financiera emprendido en los últimos seis años comprende: la desregulación operativa; la desincorporación bancaria; la adecuación continua al marco jurídico, y la apertura del sistema financiero a las instituciones financieras extranjeras. La reforma financiera no es una tarea concluida, sino más bien un proceso en el que se continúan actualizando y modernizando el marco normativo y regulatorio de la actividad financiera.

6. La apertura financiera a la competencia externa, en relación con la cual el sector financiero había permanecido cerrado durante más de sesenta años, constituye un acontecimiento inevitable en el marco de la

globalización y de la actual estrategia de crecimiento económico.

7. La apertura de nuestro sistema financiero hacia el exterior, se concibió como un proceso gradual, que beneficiaría exclusivamente a instituciones financieras de países con los que México celebre tratados o acuerdos internacionales que incluyan compromisos para la liberalización de servicios financieros.
8. El primer paso en la apertura a las instituciones financieras extranjeras fue la celebración del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, cuyo Capítulo XIV se refiere específicamente a los servicios financieros. Sin embargo, otros instrumentos internacionales, como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, los códigos de liberalización de la OCDE, el acuerdo de libre entre Colombia, Venezuela y México, y el tratado con Bolivia, así como las negociaciones en torno a la inclusión de Chile al Tratado de Libre Comercio, son instancias que pudieran traducirse en una mayor apertura en el mediano plazo.
9. Mediante las reformas del 23 de diciembre de 1993 a las leyes financieras, se creó el régimen general que sirve

de base tanto para la instrumentación de las disposiciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte aplicables a los servicios financieros, como para futuras negociaciones. Dichas reformas insertaron en la legislación mexicana, la figura de las filiales.

10. Las filiales de bancos extranjeros son sociedades constituidas en México, con personalidad jurídica y patrimonio propios, y sujetas a nuestra jurisdicción. La naturaleza jurídica de las instituciones de banca múltiple filiales es la misma de las instituciones de banca múltiple con capital mayoritariamente mexicano: ambas son sociedades anónimas autorizadas para la prestación del servicio de banca y crédito. Por ello, salvo cuando exista una disposición especial en el tratado internacional aplicable o en el capítulo relativo a las filiales de instituciones financieras del exterior de la Ley de Instituciones de Crédito, las filiales mexicanas se rigen por las disposiciones generales aplicables.

11. Ante la urgente necesidad de capital por parte de las instituciones financieras mexicanas, en especial de los bancos, el 15 de febrero de 1995 se publicaron reformas a la Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular

las Agrupaciones Financieras y Ley del Mercado de Valores, con el fin dotar a los intermediarios financieros respectivos, de una estructura accionaria que facilite su capitalización. Estas reformas trajeron como resultado la eliminación del período de transición, mediante el cual se establecía la gradualidad en la apertura contemplada en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, a la vez que promueven formas alternativas de participación extranjera en el sector financiero, como son: la inversión extranjera minoritaria en instituciones de banca múltiple mexicanas y la conformación de alianzas estratégicas entre instituciones financieras mexicanas y entidades extranjeras.

Bibliografía

Bibliografía básica

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho bancario. Panorama del sistema financiero mexicano, 4a. ed., México, Porrúa, 1991, 1008 pp.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Legislación bancaria. Doctrina, compilación legal, jurisprudencia, 2a. ed., México, Porrúa, 1989, 712 pp.

ALANIS GARZA, Mario, "La globalización financiera y el sistema bancario nacional", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, núm. 12, noviembre-diciembre, 1992, pp. 25-28.

ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc, La nueva banca mexicana, México, [s. e.], 1992, 335 pp.

BALMORI IGLESIAS Angela y Víctor Manuel GIORGANA FRUTOS, Apuntes de derecho bursátil y de introducción al derecho, derecho mercantil, sociedades, títulos y operaciones de crédito y sistema financiero mexicano, México, Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, A.C., 1993, 162 pp.

BARRERA GRAF, Jorge, "Observaciones y comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito. (Primera parte)", Revista de derecho privado. Organó periódico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, año 1, núm. 2, mayo-agosto, 1990, pp. 211-229.

BARRERA GRAF, Jorge, "Observaciones y comentarios breves sobre la nueva Ley de Instituciones de Crédito. (Segunda parte)", Revista de derecho privado. Organó periódico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, año 1, núm. 3,

septiembre-diciembre, 1990, pp. 209-229.

BARRERA GRAF, Jorge, "Ley para Regular las Agrupaciones Financieras", Revista de derecho privado. Organó periódico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, año 2, núm. 4, enero-abril, 1991, pp. 187-197.

BLANCO MENDOZA, Herminio, Las negociaciones comerciales de México con el mundo, México, FCE, 1994, 281 pp., (Una visión de la modernización de México).

BORJA MARTINEZ, Francisco, El nuevo sistema financiero mexicano, México, FCE, 1991, 262 pp., (Colección popular, 449).

BORJA MARTINEZ, Francisco, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, sus efectos en la legislación mexicana aplicable a los servicios financieros", El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicos, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, t. II, pp. 131-161, (Serie I: Estudios de derecho económico, 22).

DAVALOS MEJIA, Carlos Felipe, Títulos y contratos de crédito, quiebras-2/e. Tomo II: Derecho bancario y contratos de crédito, 2a. ed., México, Harla, 1992, 558 pp.

DIAZ LEYVA, Gabriel, "Situación actual de la banca comercial en México", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, núm. 18, noviembre-diciembre, 1993, pp. 54-55.

ESCOBAR SOTO, Juan Enrique, "Sociedad financiera de objeto limitado (S.F.O.L.)", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, núm. 21, mayo-junio, 1994, pp. 35-36.

FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la (coord.), Comisión Nacional Bancaria, México, NAFIN, FCE, 1993, 244 pp.

FUENTE RODRIGUEZ, Jesús de la, "El nuevo sistema financiero mexicano. (Primera y segunda partes)", Revista bimestral de la Comisión Nacional Bancaria, México, núm. 20, marzo-abril, 1994, pp. 5-43.

GARCIA VELASCO, Gonzalo, "Nueva Ley de Instituciones de Crédito", El foro. Organó de la Barra Mexicana Colegio de Abogados, México, 8a. ép., t. III, núm. 2, 1990, pp. 161-179.

GLICK, Leslie Alan, Understanding the North American Free Trade Agreement. Legal and business consequences of NAFTA, Deventer, Holanda, Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, 111 pp.

GOMEZ GORDOA, José, "Nueva Ley de Instituciones de Crédito", Homenaje a Manuel Borja Martínez, México, Porrúa, 1992, pp. 165-182.

HERREJON SILVA, Hermilo, Las instituciones de crédito. Un enfoque jurídico, México, Trillas, 1988, 128 pp.

MARTINEZ NEIRA, Néstor Humberto, Derecho financiero comparado. Sistemas financieros. Fundamentos jurídicos y económicos para la iniciación de su estudio en América Latina, Bogotá, Biblioteca Felaban, 1994, 521 pp.

ORTIZ MARTINEZ, Guillermo, La reforma financiera y la desincorporación bancaria, México, FCE, 1994, 363 pp., (Una visión de la modernización de México).

RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Joaquín, Derecho bancario. Introducción, parte general, operaciones pasivas, 7a. ed., México, Porrúa, 1993, 332 pp.

SOTO SOBREYRA Y SILVA, Ignacio, Ley de instituciones de crédito. Antecedentes y comentarios, 5a. ed., México, Porrúa, 1993, 246 pp.

SWARY, Itzhak y Barry TOPF, La desregulación financiera global. La banca en la encrucijada, (trad. de Eduardo L. Suárez), México, FCE, 1993 pp. (Selección de obras de economía contemporánea).

VAZQUEZ PANDO, Fernando A. y Loreta Ortiz Ahlf, Aspectos jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México, Themis, 1994, 214 pp. (Colección ensayos jurídicos).

VELAZQUEZ GONZALEZ, Pablo, "La nueva competencia", Revista bancaria, México, vol. XLI, núm. 6, noviembre-diciembre, 1993, pp. 32-35.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Ley del Banco de México, 1993 (con diversas reformas).
Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 1995.
Ley de Instituciones de Crédito, 1990.
Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito,
1985 (con diversas reformas).
Ley del Mercado de Valores, 1975 (con diversas reformas).
Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, 1990 (con
diversas reformas).

Acuerdos internacionales

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 1993.
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos
y la República de Bolivia, 1994
Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos,
la República de Colombia y la República de Venezuela,
1994.
Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales
Multilaterales y Acuerdo por el que se establece la
Organización Mundial de Comercio, 1994.