

03  
2Es.



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

REGULACION JURIDICA DEL PROGRAMA DE  
CAPITALIZACION TEMPORAL A BANCOS

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
ENRIQUE BELTRAN MENA



MEXICO, D. F.

1998

263084

TESIS CON  
FALSA 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.

## DEDICATORIAS

A DIOS, A MIS PADRES, A MI HERMANA Y A TODA MI FAMILIA POR SU CARIÑO COMPRESION Y APOYO A LO LARGO DE TODA MI VIDA.

A MIS AMIGOS ERNESTO, JAVIER, ALFREDO , GABRIEL Y A SUS FAMILIAS POR TANTOS AÑOS DE AMISTAD INCONDICIONAL, DE ALEGRIA, APOYO, CRECIMIENTO Y APRENDIZAJE JUNTOS.

A MIREYA POR TU AMOR, COMPRESION, APOYO Y COMPAÑIA, POR ALEGRAR MI VIDA Y POR EL GRAN AMOR QUE SIENTO POR TI.

A LA FAMILIA MATABUENA RAMIREZ POR SU CARIÑO, COMPRESION E IMPULSO EN MI CARRERA Y EN ESPECIAL EN LA ELABORACION DE ESTA TESIS.

A TODOS MIS MAESTROS, A TODOS AQUELLOS QUE HAN COMPARTIDO CONMIGO SU CONOCIMIENTO Y ME HAN ENSEÑADO A COMPARTIRLO Y PONERLO AL SERVICIO DE LOS DEMAS, A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, A LA FACULTAD DE DERECHO Y EN ESPECIAL AL LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIS POR SUS ENSEÑANZAS Y SU PRUDENTE CONSEJO Y APOYO EN LA ELABORACION DE ESTA TESIS.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	III
<b>CAPITULO I: NOCIONES GENERALES</b>	
1 1 El Comercio	1
1 2 Concepto de Derecho Mercantil	3
1 2 1 El Derecho Bancario	5
1 2 2 El Derecho Bancario y su vinculación con el Derecho Economico	6
1 3 Prestación del Servicio de Banca y Crédito en México..	8
1 3 1 Naturaleza del Servicio	8
1 3 2 Importancia del Servicio de Banca y Crédito	15
1 3 3 Marco legal.	17
1 4 La Banca Múltiple	19
<b>CAPITULO II: AUTORIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO</b>	
2 1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público	23
2 2 El Banco de México	25
2 3 Comisión Nacional Bancaria y de Valores	27
2 4 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	32
2.5 Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero	33
<b>CAPITULO III: PRESERVACIÓN DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA EN INSTITUCIONES DE CRÉDITO</b>	
3.1 Requerimientos de Capital	35
3.1.1 Composición del Capital Social.	37
3.2 Calificación de cartera y constitución de reservas preventivas.	43
3 3 Inversiones con cargo al Capital..	45
3.4 Diversificación de riesgos	46
3.5 Intervención de las instituciones de crédito por parte del organismo de supervisión y vigilanca	48
3 6 Fondo Bancario de Protección al Ahorro	50
3 6 1 Antecedentes	51
3 6 1 1 Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias	52
3 6 1 2 Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple	55
3 6 2 Características del Fondo Bancario de Protección al Ahorro	56
<b>CAPITULO IV: PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL</b>	
4 1 Objetivo del Programa	73
4.2 Estructura y Funcionamiento.	74
4 3 Evaluación y Perspectivas	78

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación surge de la inquietud de profundizar en la problemática del Sistema Financiero Mexicano y, en particular, de la banca múltiple tras su descalabro provocado por la crisis económica de 1994.

Si bien es cierto que las crisis bancarias han sido recurrentes en América Latina durante los últimos 15 años, en México la situación fué un tanto especial. Algo había fallado, la banca regresó a manos privadas y una vez bajo la administración de los nuevos banqueros, ante la primera crisis, se puso en verdadero peligro la estabilidad sistémica de las finanzas nacionales, y el Gobierno Federal tuvo que volver a intervenir para garantizar la viabilidad el Sistema Financiero mediante una profunda modernización de la regulación de la materia y la implementación de programas como el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE), tendientes a asegurar la solvencia y liquidez de los bancos, y a ganar la confianza de los inversionistas.

Nuestra intención, se traduce en un estudio de las políticas oficiales en materia de capitalización bancaria a fin de conocer sus características principales.

En el primer Capítulo hacemos un recorrido por conceptos fundamentales tales como el Comercio, el Derecho Mercantil, el Derecho Bancario y su vinculación con el Derecho Económico, así como las características que en nuestro país reviste la actividad bancaria.

En el Segundo Capítulo, abordamos el tema de las autoridades del Sistema Financiero en México, y se explican sus funciones, atribuciones y características específicas con el fin de conocer la forma en que intervienen para mantener el buen funcionamiento del Sistema Financiero Mexicano.

En el Capítulo Tercero se estudian, con profundidad, los mecanismos de preservación de la estabilidad financiera en instituciones de crédito, por lo que se analizan los requisitos y procedimientos para una adecuada capitalización bancaria, así como para la calificación de cartera y constitución de reservas preventivas, inversiones con cargo al capital, diversificación de riesgos, la intervención de instituciones de crédito por parte del organismo supervisor y de vigilancia y especialmente el funcionamiento del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) y la manera en que se pretende garantizar los depósitos del público inversionista en nuestro país.

Finalmente en el Capítulo Cuarto, específicamente tratamos al PROCAPTE, y se describen sus características, funcionamiento y su contribución en la generación de una adecuada capitalización bancaria en nuestro país, a las instituciones que no pudieron cumplir con los requisitos fijados por las autoridades, y proporcionar así solidez al Sistema Financiero.

En virtud de lo anterior, encontraremos en el presente estudio un análisis de las políticas del Gobierno Federal para salvaguardar la estabilidad de las instituciones de crédito en nuestro país, y algunas aportaciones que consideramos importantes para la modernización y eficientización de la banca múltiple en México.

# CAPITULO I

## 1. NOCIONES GENERALES

### 1.1 El Comercio

Con el objeto de iniciar nuestro análisis sobre el Derecho Mercantil, es indispensable que abordemos en primera instancia el tema del comercio.

El comercio es una actividad esencial y exclusivamente humana, caracterizada por ser valorativa<sup>1</sup>, en la que el hombre como sujeto de relación social aspira a los valores y busca su realización; por eso su permanente y enriquecedora búsqueda de la justicia, la belleza, la libertad, etc.

Para la satisfacción de sus necesidades el hombre requiere de bienes que no tiene a su alcance, por lo que surge la necesidad de intercambiarlos, y orienta este intercambio con un sentido de valor, precisamente, en ese cambio de satisfactores consiste el comercio. Inicialmente, en la sociedad primitiva el cambio era directo y se agotaba en el trueque, con el intercambio objetos para su consumo propio; pero en el momento en que el hombre adquirió bienes para intercambiarlos por otros, más allá de consumirlos, se convirtió en comerciante en el sentido moderno y se transformó en intermediario entre quien tenía bienes que deseaba cambiar por otros y los que necesitaban los bienes que se ofrecían a cambio.

Esta actividad ha ido aumentando a lo largo de la historia en su complejidad y, por ello, se han creado instrumentos propios para el desenvolvimiento de estos actos que trascienden de forma importante en la historia del hombre, y es ahí donde encontramos al crédito, el dinero, la personalidad jurídica de las sociedades

---

<sup>1</sup> Cfr. Cervantes Ahumada, Raul. Derecho Mercantil. México. Ed. Herrero. 1990. P.1

mercantiles, etc. Es indiscutible que, aunado a toda la actividad comercial, desde el inicio de esta, necesariamente surgen normas o mecanismos de regulación tendientes a ordenarla , y como lo menciona el autor Roberto L. Mantilla Molina <sup>2</sup>, la aparición del comercio no coincide históricamente con el surgimiento del Derecho Mercantil, pues normas jurídicas indiferenciadas pueden regir las relaciones que económicamente tienen carácter comercial y las que no lo presentan.

Aun así, en sistemas jurídicos muy antiguos encontramos preceptos que se refieren directa y especialmente al comercio como el Código de Hamurabi, en el que se hallan reglamentados el préstamo a interés, el contrato de sociedad, etc.<sup>3</sup> En el Derecho Romano aun sin existir formalmente el Derecho Mercantil, encontramos instituciones como la actio institoria, la actio exercitoria, nauticum foenus, etc.

Mas adelante en la Edad Media, tras una decadencia importante en la actividad comercial generada por la caída del Imperio Romano de Occidente, el comercio es reactivado durante las cruzadas, las que provocaron un intercambio importante de productos de países europeos. El comercio adquirió en aquella época un auge significativo y las primitivas disposiciones dejaron de ser operantes.

Surgieron entonces los gremios, que eran agrupaciones de personas dedicadas a la misma actividad y unidas buscaban la protección y defensa de sus intereses comunes. Dentro de los gremios más prominentes se encuentran los de los comerciantes quienes, por ejemplo, establecieron tribunales encargados de dirimir las controversias entre sus agremiados sin las formalidades del procedimiento y sin las normas de derecho común. Las resoluciones agrupadas de estos tribunales formaron los estatutos.

---

<sup>2</sup> Cfr. Mantilla Molina, Roberto L. *Derecho Mercantil*. Mexico. Ed. Porrúa 1993 P 11

<sup>3</sup> Cervantes Ahumada, Raul, *op. cit. supra*, nota 1, p. 11.

Es en el derecho medieval donde encontramos el origen de muchas instituciones comerciales contemporáneas como el registro de comercio, sociedades mercantiles, etc. En la edad moderna aunada a la creación del estado nacional, inicia una actividad legislativa estatal en materia mercantil y como ejemplo de ello tenemos las Ordenanzas de Colbert(1673-1681), el Código de Comercio Francés (1808), el Código de Comercio para el Imperio Alemán (1861) etc.

## **1.2 Concepto de Derecho Mercantil.**

La Doctrina ha realizado grandes esfuerzos por definir el Derecho Mercantil, y el principal conflicto es determinar su relación con el Derecho Civil para ubicarlo con exactitud dentro de la ciencia del Derecho. Al respecto encontramos afirmaciones como las que dicen que el Derecho Civil y el Derecho Mercantil constituyen el Derecho Privado y coincidiendo con el autor Raúl Cervantes Ahumada <sup>4</sup>, ‘La distinción entre Derecho Público y Derecho Privado carece de base científica, ya que, por definición, el derecho es un fenómeno público, algo que el hombre ha hecho para la humana convivencia y que procede siempre de un orden publico efectivo’ por lo que todo el Derecho es Público.

Son también descartadas la afirmaciones de que el Derecho Mercantil es una subrama desprendida del tronco del Derecho Civil y que el Derecho Mercantil es un derecho excepcional. La primera en virtud de que como se ha mencionado, una vez perdida la vigencia del corpus iuris romano, se crean normas consuetudinarias, elaboradas por corporaciones comerciales que dan origen al derecho moderno que nace históricamente como Derecho Mercantil. Y la segunda, resulta ser ilógica ya que para que haya regla de excepción, debe haber una regla general, de la cual la

---

<sup>4</sup> Cfr. Cervantes Ahumada Raul, *op. cit supra*, nota 1, p.16.

excepcional sea aparte, y el Derecho Mercantil es un orden jurídico de carácter general.<sup>5</sup>

Algunos tratadistas hacen mención a las influencias mutuas entre el Derecho Civil y el Derecho Mercantil, pero como el Derecho Mercantil es más vital, son más las instituciones nacidas en su campo que después se extienden al uso diario en la vida civil; que las instituciones del Derecho Civil que pudieran invadir al Derecho Mercantil.

Consideramos entonces al Derecho Mercantil como una rama del Derecho totalmente autónoma, y en cuanto a su concepto, el autor Roberto L. Mantilla Molina menciona:... “es el sistema de normas jurídicas que determinan su campo de aplicación mediante la calificación de mercantiles dada a ciertos actos, y regulan estos y la profesión de quienes se dedican a realizarlos”.<sup>6</sup>

Por su parte Rodríguez y Rodríguez establece: “es el Derecho de los actos en masa realizados por empresas”<sup>7</sup>

Sin embargo coincidiendo con el punto de vista vertido por el autor Raúl Cervantes Ahumada<sup>8</sup>, los conceptos anteriores son normativos y resultan fragmentarios.

El mismo autor define al Derecho Mercantil :” Como el conjunto coordinado de estructuras ideales, pertenecientes al ordenamiento jurídico general y destinadas a realizarse o actualizarse principalmente en la actividad de la producción o de la intermediación en el cambio de bienes o servicios destinados al mercado general.

<sup>5</sup> Cervantes Ahumada, Raul, *op. cit. supra*, nota 1, p. 18.

<sup>6</sup> Cfr. Matilla Molina, Roberto L. *op. cit. supra*, nota 2 P. 21

<sup>7</sup> Cfr. Rodríguez y Rodríguez, Joaquín. Derecho Mercantil México. 1993 Ed. Porrúa P 21

<sup>8</sup> Cfr. Cervantes Ahumada, Raul. *Op. cit. supra*, nota 1, P. 22

Esta definición es la que consideramos más adecuada y que será aplicable para el objeto del presente trabajo.

## 1.2 El Derecho Bancario

Una vez analizado el concepto de Derecho Mercantil, se reconocen en el mismo, ramas que pudieran considerarse autónomas dentro de su especialización tal como lo es el Derecho Bancario.

A pesar de que como lo hemos mencionado anteriormente la división del Derecho en Público y Privado no es bien aceptada actualmente por la Doctrina, para efectos didácticos es conveniente señalar que conforme a la Doctrina Francesa, el Derecho Bancario forma parte del Derecho Privado, toda vez que en las relaciones contractuales de los bancos con su clientela campea la autonomía de la voluntad hecho que, conforme a la Legislación Mexicana, aleja al Derecho Bancario de ubicarse dentro de esta rama, sino más bien dentro del Derecho Público, ya que en nuestro país el Banco de México es el que regula las tasas de interés, comisiones, plazos, etc., conforme al artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En virtud de lo anterior consideraremos al Derecho Bancario como una rama del Derecho Público, asimismo es importante resaltar que el Derecho Bancario posee autonomía<sup>9</sup> ya que tiene objeto propio de conocimiento, una sistematización independiente en cuanto a su estructura medios propios de desarrollo y de conocimiento y normas que son específicas de esta materia.

---

<sup>9</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel Nuevo Derecho Bancario Mexico. 1997. Ed. Porrúa. P. 85

En consecuencia, tomamos la definición expresada por el autor Miguel Acosta Romero, quien tomando en cuenta el pensamiento de Rocco lo definió como: “El conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre particulares y entre las autoridades nacidas del ejercicio de la actividad crediticia y bancaria, o asimiladas a éstas y a aquéllas en cuanto a su disciplina jurídica y ejecución judicial y administrativa.”<sup>10</sup>

Por otra parte, cabría la posibilidad de ubicar al Derecho Bancario dentro del Derecho Administrativo, sin embargo, ésto provocaría gran confusión; por ello la Doctrina ha preferido hacer a un lado dicho supuesto.

Es claro entonces que en México el Derecho Bancario es una disciplina autónoma; sin embargo, no perderemos de vista su estrecha vinculación con el Derecho Mercantil y, de manera muy importante, con el Derecho Económico.

### **1.2.2 El Derecho Bancario y su Vinculación con el Derecho Económico**

El Derecho se presenta, como bien lo sabemos, como un fenómeno histórico en constante evolución y cambio; es así que en su tarea reguladora el Estado recurre al Derecho para reglamentar las relaciones económicas; por tanto, existe una relación estrecha entre los sistemas económicos y las instituciones jurídicas, operando una interacción dialéctica entre el Derecho y la Economía.<sup>11</sup>

Con el surgimiento del capitalismo, el Estado adopta la doble función las de intervención y participación, ya que como centro de poder es obligado a intervenir en

---

<sup>10</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. *Op. cit. supra*. nota 9. P 86

<sup>11</sup> Cfr. Witker, Jorge. Derecho Económico. Mexico. 1985 De. Harla P 6

los fenómenos del mercado con el propósito de corregir los desequilibrios supuestamente naturales e invisibles

En virtud de lo anterior, el Estado se ve obligado en su actividad legislativa a generar normas que pasen a ser instrumentos de programación económica y, poco a poco, se sitúa el Estado como centro de decisiones macroeconómicas, a las que los agentes económicos deben ajustarse y atenerse.<sup>12</sup>

Es evidente entonces que en el proceso evolutivo de nuestra sociedad existe como se ha mencionado, una relación muy estrecha entre las instituciones de derecho y los cambios económicos; y que para disciplinar y regular primero la política económica y la planificación, surge el Derecho Económico que en su carácter instrumental y subordinado al estado planificador, registra, sistematiza y evalúa este prolífero universo de normas que por su propia naturaleza son creadas en forma empírica coyuntural y no codificada<sup>13</sup>

Tomaremos la definición del autor Jorge Witker de Derecho Económico que dice: “Conjunto de principios y de normas de diversas jerarquías, sustancialmente de derecho público, que escritas en un orden público económico plasmado en la carta fundamental, facultan al Estado para planear indicativa o imperativamente el desarrollo económico y social de un país.”<sup>14</sup>

De esta manera, es evidente que el Derecho Económico tiene una vinculación muy importante con el Derecho Bancario, toda vez que plasma en el caso del segundo, los intereses privados de agentes que cumplen una actividad económica y los intereses públicos de rectoría.

---

<sup>12</sup> Idem.

<sup>13</sup> Cottely, Esteban. Teoría del Derecho Económico. Buenos Aires. 1971. Cit. por Witker, Jorge. Ibidem p9

<sup>14</sup> Witker, Jorge, op. cit. supra, nota 11, p. 9.

### 1.3 Prestación del Servicio de Banca y Crédito en México

#### 1.3.1 Naturaleza del Servicio

En cuanto a la naturaleza de la actividad materia de este apartado, debemos considerar que el Estado fué advirtiendo la necesidad de regular la actividad bancaria, que en un principio, fue llevada a cabo por los particulares de manera esporádica, carente de regulación y vigilancia por parte del mismo Estado, así como también carente de método institucional alguno.

Por lo que a fin de poder intervenir en la vida de los particulares, paulatinamente fué regulando dicha actividad en virtud de que la prestación del servicio satisfacía una necesidad colectiva y más que nada tendía a afectar desde la economía doméstica hasta la del Estado. Es así como éste actualmente asume, regula y administra en algunos casos como lo es la banca de desarrollo, dicha actividad.

Durante un periodo de 8 años (1982-1990), la Constitución, en el párrafo quinto de su artículo 28, establecía que el servicio de banca y crédito constituía un servicio público, que sería prestado exclusivamente por el Estado a través de sus instituciones. Tal situación fué suprimida en Mayo de 1990 mediante la reforma a dicho precepto constitucional.

A fin de que se cumpliera con el propósito que señala la Exposición de Motivos de la iniciativa de “ adecuar el marco normativo a la realidad que rodea a nuestro

Sistema Financiero ”, el 18 de julio del mismo año se publicó el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley de Instituciones de Crédito que permite, en la banca múltiple, la participación de los particulares en el capital social y en donde se mantiene conforme lo establece su artículo primero por parte del Estado, “...la rectoría financiera del sistema bancario mexicano”, conservando al mismo tiempo en la nueva ley, los bancos de control estatal, éstos últimos controlados por el propio Estado y reciben el nombre de “Sociedades Nacionales de Crédito” o “Banca de Desarrollo” las cuales son definidas en el art. 30 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Por otra parte, la LIC en su artículo 2º, segundo párrafo, define al servicio de banca y crédito como “La captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo y contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados ”

De lo anterior se puede decir que la LIC no considera al servicio de banca y crédito como servicio público, sino únicamente lo denomina servicio bancario cuya prestación está sujeta a autorización por parte del Gobierno Federal.

La Doctrina ha reconocido que, a fin de permitir a los particulares la prestación de un servicio de interés general, se requiere autorización por parte del Estado, mientras que los particulares interesados en la prestación de servicios públicos, sólo pueden hacerlo obteniendo de aquél una concesión, siempre que el servicio público del que se trate sea concesionable.

Para el caso específico del servicio de banca y crédito, tal distinción es meramente teórica, pues en la práctica es muy cuestionable si la actividad bancaria constituye o no un servicio público, ya que dicha actividad es tratada de manera especial por nuestras leyes, como lo son los demás servicios públicos.

El origen del criterio conforme al cual se ha determinado a la actividad bancaria como un servicio público, es a causa de la importancia de sus servicios y en virtud de que los mismos satisfacen necesidades permanentes de amplios sectores de la población, por lo que existe un interés público en que su prestación se lleve a cabo en forma adecuada.

La idea de servicio público se refiere a servir a todo el pueblo, es decir, mediante la satisfacción de sus necesidades ya sean generales o colectivas, siendo generales aquellas que interesen a toda la población, y colectivas cuando su satisfacción interesa a parte del pueblo, pero sin excluir la posibilidad de que se pueda también satisfacer la totalidad del mismo, llegado el caso.

Con la idea anteriormente expresada, se expondrá a continuación lo que algunos autores consideran como servicio público, con el propósito de reforzar lo afirmado respecto al de la banca y crédito, aunque no sin antes mencionar que los servicios públicos pueden no solo ser prestados por el Estado, sino también, por los particulares por ello se estima que dicho concepto es de los más imprecisos.

El Dr. Miguel Acosta Romero establece que el servicio público atiende a los siguientes lineamientos : A) Dar cumplimiento a una función social, B) En condiciones exorbitantes del derecho común, y C) Sujeto a la autoridad y el control de un ente público. Así mismo tomando en consideración los elementos que brindan las definiciones de otros autores, establece que por servicio público se entiende:” la actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas, básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas, sujetos a un régimen de derecho público que determinan los principios de regularidad, uniformidad, adecuación o igualdad...”, además indica que dicha actividad puede ser prestada tanto por el Estado como por particulares (mediante concesión)<sup>15</sup>.

Ernesto Gutiérrez y González, al definir servicio público strictu sensu, considera particularmente a los prestadores del servicio al decir que:” Es la actividad especializada que desarrolla una persona particular o pública, ya por si directamente, ya indirecta por medio de una empresa, para dar satisfacción mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad ya general, ya colectiva mientras esta subsista.<sup>16</sup>

Es conveniente antes de volver al tema de Banca y Crédito, citar la definición de servicio público que se contenía en la Ley Orgánica de Departamento Del Distrito Federal en su artículo 23 que decía: “ para los efectos de esta ley, se entiende por servicio público, la actividad organizada que se realice conforme a las leyes o reglamentos vigentes en el Distrito Federal, con el fin de satisfacer en forma continua ,

---

<sup>15</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. Teoría General de Derecho Administrativo, México 1995. Ed Porrúa. p622.

<sup>16</sup> Cfr. Gutierrez y Gonzalez, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. México. 1993. Ed. Porrúa, p. 738.

uniforme, regular y permanente, necesidades de carácter colectivo, la prestación de servicios de interés público”.<sup>17</sup>

Aunque los particulares pueden llevar a cabo la actividad de banca y crédito, requieren de la llamada “Autorización” (de conformidad con las reformas de 1990), sin embargo se sigue tratando de un servicio público, pues entre otras cosas, como se mencionó anteriormente, los servicios públicos no excluyen en su prestación a los particulares, aun y cuando el concepto de autorización, según dicen algunos autores tiende al interés público.

Gutiérrez y González distingue la autorización de la concesión de la siguiente forma:

a) En la concesión, el particular sólo tiene el derecho de pedir que se le otorgue una, pero no tiene el derecho a que se le otorgue una, ya que el prestar el servicio le corresponde al Estado, y la actividad que va a prestar, le corresponde al Estado.

b) En la concesión se va a operar un servicio que en principio y originalmente le corresponde prestarlo al Estado, o se va a explotar una cosa o bien de su propiedad. En la autorización se va a ejercitar o usar un derecho que ya tiene el particular frente a los demás habitantes del país y frente al Estado mismo.

---

<sup>17</sup> Ley Organica del Departamento del Distrito Federal, artículo 23, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1978.

c) La concesión puede o no otorgarla el Estado, según considere conveniente o no el que se preste el servicio por empresa, o que se explote o no un bien de su propiedad. En la autorización, el Estado no puede negarla si el titular del derecho cumple con los requisitos que se le marcan en la ley o el reglamento para el ejercicio del derecho. No queda al arbitrio del Estado el dar o no la autorización, sino que forzosa y necesariamente debe darla.

d) A la obtención de una misma concesión pueden competir una o varias personas al mismo tiempo. En cambio la autorización solo puede ser solicitada por una persona que es el titular del derecho que se va a ejercitar.

e) El otorgamiento de la concesión amplía los derechos patrimoniales de los empresarios pues van a tener algo que no tenían el derecho a operar un servicio, en cambio la autorización solo le va a permitir el ejercicio de un derecho que ya tenía conforme a la ley.

f) Por regla general, la violación de una concesión le va a conferir al estado, el derecho de cancelar al particular la concesión sin perjuicio de que se puedan ejercer acciones penales en su contra. La violación de la autorización no implica la supresión del derecho sino que simplemente se generan sanciones de índole administrativas.”<sup>18</sup>

De esta distinción se puede observar que el servicio de banca y crédito contiene características tanto de la autorización como de la concesión, ya que por una parte el

---

<sup>18</sup> Gutierrez y Gonzalez, Ernesto. Op. cit supra. nota 17. pp. 754 y 755.

derecho a prestar el servicio corresponde tanto al Estado (banca de desarrollo) como a los particulares (banca múltiple), no es un servicio que en principio le corresponda prestar al Estado, no concurren varios sobre una sola autorización y las violaciones en que se pudiera incurrir en su operación, acarrear en primer término sanciones administrativas. Por otra parte, en cuanto a la concesión, coincide en que es facultad discrecional otorgar o no la autorización por parte del Estado, el otorgamiento amplía el patrimonio del empresario y la violación a la concesión confiere al Estado el derecho a su revocación.

Por lo antes dicho puede decirse que la resolución de la autoridad que permite al particular prestar el servicio de banca y crédito queda en medio de la autorización y de la concesión. En un punto de vista muy personal, el legislador no utilizó el término concesión debido a que ésta se otorga de manera temporal y a cuyo vencimiento el Estado, por el derecho de reversión, recupera los bienes destinados a la concesión, lo cual desalienta la inversión de los particulares, tanto nacional como extranjera, por lo que a fin de brindar seguridad jurídica se optó por el término de autorización.

En el mismo sentido, Miguel Acosta Romero establece que la nueva Ley de Instituciones de Crédito, llama a lo que antes era concesión “autorización” pero que, sin embargo, todos los efectos jurídicos siguen siendo los mismos, ya que independientemente de la terminología utilizada, lo que resulta de mayor importancia es que el estado sigue teniendo la rectoría económica en materia financiera, tal y como lo confirma el artículo 1 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 y los actos de inspección, vigilancia y supervisión se siguen manteniendo para garantizar la eficiente

operación bancaria. Finalmente, este autor concluye que, no obstante que la constitución y las leyes aplicables hayan suprimido la palabra “público” no le quita el carácter de servicio público.

Por las razones señaladas, no obstante que la LIC no califica expresamente al servicio de banca y crédito como público y que por ende su prestación no está sujeta a concesión sino a autorización, su naturaleza no deja de ser pública basado en las atribuciones que le confiere al Estado la Constitución en materia de rectoría económica, en razón de que se considera a este servicio como la columna vertebral del Sistema Financiero de nuestro país, que es el pilar de la economía.

### **1.3.2. Importancia del Servicio de Banca y Crédito.**

A fines del siglo pasado se consideró que en nuestro país no podía subsistir por mas tiempo la anarquía que guardaban las instituciones de crédito, ni el estado de la legislación en materia de bancos, por lo que el 19 de marzo de 1897 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Instituciones de Crédito.

El sistema creado por la ley de 1897 mostraba señales de bancarrota en virtud de la carencia de una vigilancia estatal eficiente, proliferación de bancos de emisión frente a un escaso número de otro tipo de instituciones que pudieran apoyar las actividades agrícolas e industriales; aplicación de regímenes privativos derivados de concesiones especiales; arbitraria canalización del ahorro público en beneficio de otros usuarios; y la congelación de la cartera viciada por persistentes renovaciones.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesus. Antecedentes, creación y evolución de la Comisión Nacional Bancaria. Mexico. 1993. Fondo de Cultura Económica, p 18

De esta manera, durante el gobierno de Venustiano Carranza se encontró que la operación de las instituciones era demasiado desordenada e incongruente, que no habían podido evolucionar para convertirse en instrumentos de desarrollo, por lo que se hacía necesario planear una reestructuración radical del crédito sobre bases nuevas, más sólidas y acordes con las necesidades económicas y sociales del país.

Cuando por fin triunfó la Revolución y antes de promulgarse la constitución de 1917 se dictaron múltiples medidas en materia monetaria y crediticia y se establecieron los principios que en el futuro servirían de base a la reorganización financiera.

Años más tarde la legislación en materia bancaria puso término al desorden existente, instaurando mayores controles sobre la actividad bancaria, modificando la estructura del sistema, señalando la necesidad de vincular la función crediticia con la atención de los problemas nacionales y previó inspección mas real sobre los bancos con el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria.

La importancia actual de la banca radica principalmente, en que capta recursos del público para derivarlos a quien los necesita, en forma masiva y profesional utilizando todo tipo de recursos financieros a lo largo del país, dejando de ser simples prestadores regionales para pasar a ser instituciones de banca múltiple con cobertura nacional e incluso internacional.

La banca sirve, asimismo, como una forma de canalizar recursos del Estado dirigidos a satisfacer las necesidades de la población, siendo un factor importante en el proceso de producción, distribución y consumo de bienes necesarios. De esta manera, se han regulado créditos especiales dirigidos al sector agropecuario y ganadero, entre otros que constituyen el nivel básico de toda economía a través de los cuales se hacen llegar a la sociedad de un país de manera directa los programas macro económicos del

gobierno federal. En este orden de ideas, la banca impulsa el desarrollo a través del crédito que le otorga a la industria.

Es evidente que los recursos que maneja la banca, no son propios sino de terceros ya sea a través de depósitos para ahorro o de inversión o de programas de apoyo del gobierno federal que indirectamente no son otra cosa que aportaciones de los causantes de impuestos. Es por esto que tiene una importancia significativa dentro de las funciones del estado vigilar su sana operación, procurando el equilibrio y desarrollo del sistema financiero para la protección de los intereses del público.

### **1.3.3 Marco Legal.**

La regulación de las actividades de banca y crédito es amplísima y se encuentra dispersa en numerosos cuerpos legales.

Primeramente en los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se establecen las facultades del Gobierno Federal y del Congreso, para actuar y legislar en la materia, respectivamente.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, encomienda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público todas las atribuciones relativas al uso del crédito público, manejar la deuda pública de la Federación y del Distrito federal; regular la política monetaria y crediticia, administrar las Casas de Moneda y ensayar y ejercer las funciones que señalan las leyes de instituciones nacionales y privadas de crédito, seguros, fianzas y bancos.

Las disposiciones que a continuación se citan, constituyen en términos generales el marco legal del Derecho Bancario en México.

1. Ley de Instituciones de Crédito. (Diario oficial de la Federación. 18 de julio de 1990)
2. Ley General De Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito.(DOF: 14 de enero de 1985)
3. Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.(DOF 27 de agosto de 1932)
4. Ley Orgánica de Banco de México (DOF 31 de diciembre de 1984)
5. Ley Federal de Instituciones de Fianzas (DOF. 29 de diciembre de 1950, reformada el 31 de diciembre de 1984 y el 3 de enero de 1990)
6. Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros (DOF.31 de agosto de 1935, reformada el 14 de enero de 1985 y el 3 de enero de 1990).
7. Ley sobre El Contrato de Seguro.(DOF: del 31 de agosto de 1935.)
8. Ley sobre el Mercado de Valores (DOF.2 de enero de 1975, reformada el 8 de febrero de 1985 y el 4 de enero de 1990).
9. Ley de quiebras y Suspensión de Pagos(DOF. 20 de abril de 1949.)
10. Ley del impuesto Sobre la Renta
11. Reglamento de La Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad (DOF. 14 de enero de 1991.)
12. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
13. Reglamento Interior de La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.
14. Reglamento del Servicio de Compensación Bancaria de la Ciudad de México.( Banco de México. Mayo 1980).
15. Reglamento Interior de Bolsas de Valores.(DOF: 20 de febrero de 1983).
16. Leyes Orgánicas de las Instituciones de Banca de Desarrollo .
17. Circulares de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
18. Circulares de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- 19 Circulares del Banco de México.

En México y el mundo es notorio que existe una gran dispersión, proliferación y complicación de los ordenamientos legales que rigen la actividad bancaria, lo que en vez de unificar, complica los sistemas.

#### **1.4 La Banca Múltiple**

Anteriormente la Ley General de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito establecía en su artículo 2º, párrafo cuarto, que no podría otorgarse a ninguna sociedad mas de uno de los grupos de operaciones mencionados en la fracciones I, III, IV y V; es decir, que no podían realizar simultáneamente operaciones de depósito, financiera hipotecarias y de capitalización. Únicamente un grupo de dichas operaciones como actividad principal y adicionalmente operaciones de ahorro y fiduciarias.

La Banca Múltiple consiste precisamente en que una institución bancaria esté en posibilidad e operar toda la gama de instrumentos de captacion del ahorro público, ofreciendo a la clientela servicios bancarios integrales.

Para que en México las instituciones bancarias pudieran llegar a prestar este tipo de servicios hubo de modificarse la legislación y esto ocurrió en dos etapas:

La primera, del 2 de enero de 1975, autorizó el funcionamiento de la Banca Múltiple con la posibilidad de una mejor coordinación en su política y en sus operaciones, mejores condiciones de eficiencia y ahorro en costo.

Para esto, las instituciones que ya estaban funcionando habían de fusionarse con alguna que ofreciera todos los servicios mencionados previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Conforme a lo anterior se omitió plantear la posibilidad de otorgar para el futuro concesiones a nuevas instituciones que actuaran como banca múltiple; situación que se corrigió con una posterior reforma el 27 de diciembre de 1978.

Formalmente quedó establecido el sistema de Banca Múltiple el 2 de enero de 1975 cuando se reformó y adicionó en su artículo 2º la LGIOAC para establecer que las concesiones otorgadas por la S.H.C.P. son de naturaleza intransferible y se referirán a uno o más de los siguientes grupos de operación:

- I.- Operaciones de Depósito.
- II.- Operaciones de Ahorro.
- III.- Operaciones Financieras.
- IV.- Operaciones de Crédito Hipotecarias.
- V.- Operaciones de Capitalización.
- VI.- Operaciones Fiduciarias.

Con la LIC de 1990 se reafirma y conserva el concepto de Banca Múltiple, pudiendo ser definida según Miguel Acosta Romero, como: “Una sociedad anónima a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le ha otorgado autorización para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos.”<sup>20</sup>

En el artículo 46 de la LIC, se mencionan las actividades que puede realizar la Banca Múltiple, por lo que a continuación se transcribe:

---

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel Op. cit. supra nota 9.p.425

Art. 46.- Las instituciones de crédito solo podrán realizar las actividades siguientes:

I. Recibir depósitos bancarios de dinero:

a) A la Vista;

b) Retirables en días preestablecidos;

c) De ahorro, y

d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios;

IV. Emitir obligaciones subordinadas;

V. Constituir depósitos en instituciones de crédito entidades financieras del exterior;

VI. Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;

VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;

VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endosos o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;

IX. Operar con valores en los términos de la presente Ley y de la Ley del Mercado de Valores;

X. Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o de sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta Ley;

XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo operaciones de reportos sobre estas últimas;

XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;

XIV. Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuentas de clientes,

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

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

XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;

XVIII. Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito;

XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;

XX. Desempeñar el cargo de albacea;

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

XXII. Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredores públicos o peritos;

XXIII: Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;

XXIV. Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de dichos contratos.

La realización de las operaciones señaladas en esta fracción, así como el ejercicio de los derechos o cumplimiento de las obligaciones de las partes.

se sujetarán a lo previsto por esta Ley y, en lo que no se oponga a ellas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito; y

XXV. Las análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

## CAPITULO II

### 2. AUTORIDADES DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

La regulación y supervisión del Sistema Financiero se ejerce por autoridades a nivel Federal: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las comisiones encargadas de la inspección y vigilancia de los distintos sectores: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores para los bancos múltiples, los de desarrollo, organizaciones auxiliares de crédito, casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para las aseguradoras y afianzadoras.

#### **2.1 Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde ser la máxima autoridad del Sistema Financiero Mexicano. Siendo una secretaría de estado que conforma la Administración Pública, tiene entre sus principales objetivos, encargarse de los aspectos institucionales de la banca y regular la estructura del Sistema Financiero y parte de las operaciones que realizan los intermediarios financieros no bancarios, además le corresponde dictar la orientación de la política financiera y crediticia a cualquiera de los integrantes del Sistema Financiero Mexicano.

La Ley Orgánica de la Administración Pública lista en su artículo 31<sup>21</sup> los asuntos que son competencia de la SHCP de los cuales destacan para este estudio los siguientes :

---

<sup>21</sup> DOF 25 mayo 1992.

-Dirigir la política monetaria y crediticia.

-Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

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

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

-Marcar las pautas a seguir en la actividad bancaria y crediticia.

-Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Para estos últimos fines le corresponden en materia financiera múltiples e importantes entre las que destacan:

-Interpretar la Ley de Instituciones de Crédito y los demás ordenamientos que regulan el Sistema Financiero Mexicano.

-El otorgamiento de autorizaciones para la constitución, operación o funcionamiento de las instituciones de crédito, de banca múltiple, de la mayor parte de los intermediarios financieros no bancarios, de los grupos financieros y de las sucursales y oficinas de representación de entidades financieras del exterior, así como, en su caso, declarar la revocación correspondiente de las entidades mencionadas.

-La expedición de disposiciones de carácter general tendientes a mantener las condiciones de seguridad, solvencia y liquidez del sistema bancario.

-Autorizar los programas anuales para el establecimiento, cambio de domicilio, clausura, etc., de las sucursales, agencias y oficinas de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito en el país, así como el establecimiento, cambio de domicilio, clausura, etc., de sucursales, agencias y oficinas de representación en el extranjero, de esas mismas entidades.

-Nombramiento de presidentes de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas y así como de la mayor parte de los integrantes de sus respectivas juntas de gobierno.

## **2.2 El Banco de México**

El BM, como persona de Derecho Público con carácter autónomo, tiene por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional, teniendo como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Tendrá también como finalidad promover el sano desarrollo del Sistema Financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

Conforme al artículo 3° de su Ley Orgánica<sup>22</sup>, el BM desempeñará las siguientes funciones:

1.- Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;

---

<sup>22</sup>DOF 23 diciembre 1993.

- 2.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;
- 3.- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- 4.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y , particularmente financiera;
- 5.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- 6.- Operar con los organismos a que se refiere el punto 5 anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

Con la nueva Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, se reafirma que corresponde privativamente al BM emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica y se adiciona con la obligación de canje de signos monetarios. Se delimitan los posibles sujetos de crédito del mismo y los términos en que este podrá otorgar financiamientos al Gobierno Federal, a instituciones de crédito, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, así como a los Fondos Bancarios de Protección al Ahorro y de Apoyo al Mercado de Valores.

Los financiamientos que el banco central conceda a las instituciones de crédito, sea mediante el otorgamiento de crédito o a través de la adquisición de valores, solo podrán tener por finalidad la regulación monetaria.

El BM podrá establecer límites al monto de las operaciones activas y pasivas que impliquen riesgos cambiarios a las instituciones de crédito, los intermediarios bursátiles, las casas de cambio, así como a otros intermediarios cuando formen parte de grupos financieros, o sean filiales de las instituciones o intermediarios citados en primer término.

### **2.3 Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

El 23 de abril de 1995, el Congreso de la Unión aprobó la nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que entró en vigor a partir del 1º de mayo del mismo año.

Se creó la CNBV como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, en los términos de la Ley. Dicha Comisión tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También tendrá como objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado Sistema Financiero.

El fin de esta nueva forma de hacerla supervisión consiste en tener un conocimiento integral de la situación de cada una de las entidades supervisadas, así como darle un seguimiento constante a su evolución, y evitar la duplicidad de funciones.

La CNBV supervisará a las siguientes entidades del sector financiero: sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades de

inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, sociedades financieras de objeto limitado, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, sociedades de información crediticia, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras.

Esta nueva Comisión asumió las funciones y facultades de autoridad que tenían la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, completandolas con las de establecer programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. A su vez, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. Asimismo tendrá la referida comisión atribuciones para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas, sea necesaria dicha medida.

Adicionalmente, la Comisión podrá dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son entre otras, las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

Entre las principales facultades de la CNBV listadas en el artículo 4º de la Ley, se encuentran:

- 1.- Realizar la supervisión de las entidades.
- 2.- emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial.

- 3.- Dictar normas de registro de operaciones.
- 4.- Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades.
- 5.- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle las entidades.
- 6.- Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes.
- 7.- Establecer los criterios de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros.
- 8.- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera.
- 9.- Dar atención a la reclamaciones y actuar como conciliador y árbitro.
- 10.- Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo de las entidades.
- 11.- Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades.
- 12.- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan.

- 13.- Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las entidades.
- 14.- Investigar presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada, e imponer sanciones administrativas.
- 15.- Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades.
- 16.- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros.
- 17.- Intervenir en la emisión, sorteos y colocación de títulos o valores de las entidades.
- 18.- Llevar el registro nacional de valores e intermediarios.
- 19.- Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- 20.- Supervisar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- 21.-Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado y sobre todo aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios.
- 22.- Emitir reglas que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados.

23.- Autorizar y vigilar sistemas de compensación de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores.

24.- Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores.

La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del Sistema Financiero.

La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el Sistema Financiero en su conjunto.

## **2.4 Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.(CNSF)**

**La CNSF es un organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo, a través del cual el Estado ejerce facultades de inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y fianzas en general**

**La CNSF depende de la SHCP, quien nombra los vocales de dicha Comisión y a su Presidente, aprueba y veta los acuerdos del propio Organismo, le señala los lineamientos conforme a los que debe desarrollar su actividad y aprueba su presupuesto anual y gastos.**

**La CNSF goza de facultades de decisión y ejecución, estando obligada a rendir a la SHCP un informe anual de sus labores, gozando del carácter de autoridad frente a los particulares, y en forma general, se encuentra facultada para omitir su opinión en relación con la interpretación de las leyes relativas a los seguros y fianzas .**

**Las funciones mas relevantes de dicha Comisión son las siguientes:**

- Inspección: La cual tiene por objeto revisar, verificar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio de las personas sujetas a la misma así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control, y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas en la materia. Estas inspecciones se realizan a través de visitas.**
  
- Vigilancia: Ejercerá esta facultad mediante la comprobación y evaluación sistemática del funcionamiento de servicios y operaciones de las instituciones y personas a que el reglamento se**

refiere considerándolas individualmente, por grupo de instituciones a nivel de sistema para cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales que le son aplicables y prevenir situaciones que puedan afectar la estabilidad, solvencia, eficiencia y productividad.

## **2.5 Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero**

Para promover una mejor supervisión de los grupos financieros así como para establecer estrategias, acciones y lineamientos a seguir por cada Comisión Supervisora en las Sociedades Controladoras y Entidades Financieras bajo su respectivo control, el 20 de abril de 1992 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público creó la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero, órgano que no requirió estructura ni reformas a la Ley.

El propósito fundamental de la COSSIF, será armonizar los diversos criterios, políticas y prácticas, con la finalidad de evitar contradicciones en los sistemas de supervisión de cada una de las dos comisiones, obteniendo un cumplimiento mas eficiente de estas funciones.

La COSSIF armonizará, entre otros, los siguientes aspectos:

- El criterio de valuación de activos.
  
- Políticas de contabilidad y registro.
  
- Reglas legales y administrativas en relación con operaciones similares llevadas a cabo en diferentes entidades.

- Practicas relacionadas con las inspecciones y los requerimientos de información. Elaboración de estados financieros.

## CAPITULO III.

### 3. PRESERVACIÓN DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA EN INSTITUCIONES DE CRÉDITO

Para que el público inversionista tenga confianza en la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito, es indispensable que estos cumplan con la medidas necesarias para preservar su estabilidad .Para esto “puede considerarse el concepto de solvencia como la capacidad patrimonial de una persona para hacer frente a sus obligaciones dinerarias y al concepto de liquidez como la posibilidad de que activos por un monto adecuado sean fácilmente realizables a precios de mercado.”<sup>30</sup>

Entre las medidas para preservar la estabilidad financiera de la instituciones de crédito encontramos las siguientes :

#### 3.1 Requerimientos de Capital

La función básica de un banco consiste en captar y colocar por cuenta propia recursos del público en general. Con el propósito de que la intermediación bancaria se de en el mercado bajo condiciones favorables, tanto para las instituciones de crédito como para la seguridad del público inversionista, se ha implementado el sistema conocido como capitalización.

Se puede entender como capitalización bancaria, las necesidad o requerimientos de capital con que una institución de crédito debe contar a fin de garantizar con estos el cumplimiento del pasivo a su cargo.

---

<sup>30</sup>Borja Martinez,Francisco.El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Mexico 1992.F.C.E. p.158

A lo largo del tiempo, en nuestro país se han puesto en práctica dos regímenes distintos en relación a los requerimientos de capital de un banco:

A) Los requerimientos de capital de un banco se determinan en razón de la capacidad para asumir pasivos, es decir, que a mayor capitación de recursos por parte de un banco, mayor tendría que ser su capital pagado. Este sistema se utilizó durante el periodo de banca especializada que duró de 1897 a 1978 aproximadamente.

B) Los requerimientos de capital de una institución de crédito se determinan básicamente en razón de las operaciones activas que ésta realice, ya que lo que realmente asegura al inversionista que un banco cumplirá con el pasivo a su cargo, es la posibilidad de que una institución recupere los recursos que colocó a su vez con aquellas personas que requieren de crédito. Bajo este régimen es necesario que los bancos califiquen su cartera de crédito a través de la ponderación del riesgo que implica para cada institución la recuperación de los recursos que hubiere colocado entre el público. Cada tipo de crédito tendrá un grado de ponderación distinto, por lo que entre mayor sea el riesgo, mayores serán los requerimientos de capital y viceversa. De no calificarse la cartera bancaria y de aplicarse de manera general un mismo rango a todas las operaciones activas que realizan, se distraerían innecesariamente los recursos que las instituciones de crédito podrían aplicar o invertir en su propio beneficio. Este régimen se ha aplicado desde 1978 hasta la fecha.

La LIC. regula tres tipos de capitales en la banca múltiple, siendo éstos: el capital social, el capital mínimo y el capital neto.

Capital social: "El capital social está formado por las aportaciones que realizan los socios, en efectivo o en especie a la sociedad en suscripción, por partes sociales o

certificados de aportación patrimonial.”<sup>31</sup> Dicho capital se integra con el suscrito por los socios quienes al hacerlo deben pagar totalmente el importe de dicha suscripción, y con el valor que alcancen las acciones en tesorería pendientes de colocación.

Será capital suscrito aquel que los socios se obligan a aportar pero no exhiben de inmediato en el momento en que adquieren los títulos o partes sociales, el capital será fijo, por lo que para aumentarlo o disminuirlo se requiere una modificación estatutaria, la cual debe ser aprobada previamente por la SHCP e inscribirse en el Registro Público de Comercio

### 3.1.1 Composición del capital social

El capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional.

La parte ordinaria estará representada por tres series de acciones:

La serie “A”, que representará cuando menos el 51% de dicho capital. Las acciones de dicha serie, solo son susceptibles de adquirirse por personas físicas mexicanas; por personas morales mexicanas; cuyo capital sea mayoritariamente propiedad de mexicanos, sean efectivamente controladas por los mismos y cumplan los demás requisitos que mediante disposiciones de carácter general establezca la SHCP; el Gobierno Federal y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro; las sociedades controladoras a las que se refiere la ley para regular las agrupaciones financieras, y los inversionistas institucionales.

---

<sup>31</sup> Rodríguez y Rodríguez, Joaquín, Curso de Derecho Mercantil. México 1980 ed. Porrúa. Tomo I p. 78 y 79

El 49% restante de la parte ordinaria del capital social indistinta o conjuntamente por acciones series "A" y "B"

En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie "L", que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40 % del capital social ordinario de la institución, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las acciones representativas de las series "B" y "L" serán de libre suscripción.

El capital social de las instituciones de banca múltiple filiales estará integrado por acciones de la serie "F", que representarán cuando menos el 51% de dicho capital. El 49% restante del capital social podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones serie "F" y "B".

Las acciones de la serie "F" solamente podrán ser adquiridas por una sociedad controladora filial o, directa o indirectamente, por una institución financiera del exterior, salvo cuando la transmisión de acciones sea en garantía o en propiedad, al *Fondo Bancario de Protección al Ahorro*.

No podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de crédito personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

Es importante mencionar que la LIC señala que ninguna persona física o moral debe adquirir, directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza simultáneas o sucesivas, 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 SHCP autorice, cuando a su juicio se justifique, un porcentaje mayor, que no

podrá exceder del 20%. Al efecto, la mencionada Secretaría tomará en cuenta la composición del capital de la institución de que se trate y la participación extranjera en la misma, a fin de que el sistema de pagos del país esté en todo tiempo controlado por mexicanos.

Con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el párrafo anterior no podrán aprobarse programas para la adquisición de instituciones de banca múltiple cuyo capital neto exceda del 6% de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones.

Estos límites no son aplicables al Gobierno Federal; a los inversionistas institucionales, quienes pueden adquirir hasta 20 % del capital social de la institución emisora; 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 SHCP, con la finalidad de convertir a la respectiva institución de banca múltiple en una filial.

Será capital pagado "el representado por el conjunto de acciones, partes sociales o certificados de aportación patrimonial cuyo valor nominal ha sido efectivamente aportado a la sociedad emisora."<sup>32</sup>

Las instituciones de crédito tienen la obligación de anunciar su capital pagado cuando anuncien su capital social.

---

<sup>32</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1993, 10a Ed. Tomo II, p. 49.

**Capital Mínimo:** Será aquel que señalen las autoridades competentes, mediante disposiciones generales. Durante el primer trimestre de cada año, la CNBV dará a conocer el monto del capital mínimo con el que deberán contar las instituciones, a mas tardar el último día hábil del año del que se trate.

El capital mínimo deberá estar íntegramente pagado. Cuando el capital social excede del mínimo, debe estar pagado por lo menos en 50%, siempre que este porcentaje no sea inferior al mínimo establecido.

**Capital Neto:** La LIC. en su artículo 50 señala que será capital neto el integrado por el capital contable<sup>33</sup> menos las inversiones en el capital de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, excepto las sociedades de inversión de renta fija, mas la totalidad o parte del pasivo captado a través de la colocación de acciones subordinadas.

El capital neto proyecta el verdadero valor del patrimonio social, dando con ello un paso más hacia una capitalización bancaria firme y competitiva a niveles internacionales, representa un gran avance en la legislación para preservar la estabilidad financiera de los bancos y asegurar el pago oportuno de los pasivos a su cargo.

Para determinar el capital neto mínimo que deben tener las instituciones de crédito, se deben tener en cuenta los criterios previstos en el artículo 50 de la LIC, siendo los siguientes:

---

<sup>33</sup> Por capital contable debe entenderse el previsto en el artículo 89 fracción II de la Ley General de Sociedades Mercantiles, es decir el monto de recursos de la sociedad mercantil, integrados por el capital pagado mas las reservas que al respecto señale la SHCP y utilidades acumuladas, o menos las pérdidas acumuladas, en caso de haberlas

A) Actualmente las instituciones de banca múltiple deben mantener un capital neto por monto no menor a la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje que no será inferior al 3%, a la suma de sus activos y de sus operaciones causantes de pasivo contingente<sup>34</sup>, y de otras operaciones que determine la SHCP, expuestos a riesgo significativo, conforme lo señale la propia Secretaría mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y tomando en cuenta a los usos bancarios internacionales respecto a la adecuada capitalización de las instituciones de crédito.

B) El capital neto tampoco deberá ser inferior, a la suma de las cantidades que se obtengan de aplicar a los grupos de activo y demás operaciones a que se refiere el párrafo anterior. Los porcentajes que la SHCP determine mediante disposiciones de carácter general, para cada uno de esos grupos, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Al procedimiento señalado anteriormente en los puntos A) y B), se le denomina capitalización, el cual es diseñado para obtener el monto del capital neto mínimo de las instituciones de crédito en general, a través de la asignación de diversos porcentajes a las operaciones activas y a las causantes de pasivo contingente, en función de la seguridad de los mismos (esto es, en función de los diferentes niveles de riesgo que dichas operaciones representen para las citadas instituciones) y en base a grupos clasificantes de las citadas operaciones, previamente determinadas, de tal suerte que al asignar un porcentaje de capitalización mayor a una determinada operación activa o causante de pasivo contingente, se indica con esto que dicha operación se considera mas riesgosa en términos relativos y, con lo cual, el monto del capital neto mínimo debe, a su vez, ser mayor.

---

<sup>34</sup> Por operaciones de pasivo contingente, deberán entenderse aquellas operaciones fuera de balance, es decir las que se incluyen dentro del rubro de las cuentas de orden, ya que el que se conviertan efectivamente en pasivos, depende del cumplimiento de alguna condición o eventualidad.

En la actualidad, el capital neto es un mejor reflejo de la garantía sobre las obligaciones sociales que el capital mínimo.

La tendencia internacional sobre los requisitos de adecuación del capital, es la adopción del coeficiente del capital contenido en el Acuerdo de Basilea que establece un porcentaje mínimo del 8% de capital sobre activos sujetos a riesgo crediticio, considerando un rubro no incluido en la legislación mexicana, sobre capitalización por riesgo de mercado y fija normas sobre la composición del capital y sobre el calculo del coeficiente de capitalización.

En mayo de 1991 la SHCP, emitió las “reglas para los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple”, en las que se establece que el capital neto no será inferior del 8% sobre la suma de los activos y otras operaciones expuestas a riesgo significativo, otorgándose un plazo de tres años para alcanzar dicho mínimo - 1991 a 1993- debiéndose llegar en el primero al 6%, en el segundo al 7% y alcanzar el 8% en el tercero.

En las citadas reglas se define la clasificación de activos y operaciones generadoras de pasivos contingentes por riesgo de crédito, estableciéndose 5 grupos a los que se asignan porcentajes de ponderación de riesgo que van del 0 al 100%:

Grupos	Porcentajes de Ponderación de Riesgo.
1	0.0%
1-Bis	6.5%
2	10.0%
3	20.0%
4	100.0%

### **3.2 Calificación de Cartera y Constitución de Reservas Preventivas**

La cartera de créditos constituye, sin lugar a dudas, el activo más importante de las entidades bancarias. En este sentido, la necesidad de un estricto control sobre dicha cartera se deriva tanto de su importancia relativa como de la necesidad de conocer cabalmente la condición financiera de las entidades objeto de supervisión, así como para evitar la ocurrencia de prácticas inseguras que puedan llevar a descalabros financieros de las entidades de crédito.

La LIC impone la obligación a las instituciones de banca múltiple de efectuar la calificación de su cartera de créditos atendiendo a la calidad y grado de riesgo de la misma y constituir reservas preventivas en función de dicha calificación. La SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, establecerá las bases para dicha calificación así como para la creación de reservas preventivas.

La SHCP emitió las “Reglas para la Calificación de Cartera de las Instituciones de Crédito” a que se refiere el artículo 76 de la LIC que fueron publicadas en el DOF del 1 de marzo de 1991, estableciendo cinco categorías para los créditos. Con base en el resultado de la calificación de la cartera crediticia, las instituciones deberán constituir y mantener reservas preventivas globales por cada grupo de calificación. El monto de las reservas preventivas globales se determinará aplicando a la calificación de la cartera crediticia, los porcentajes que correspondan de acuerdo a los siguiente:

Grado de riesgo	Porcentajes
A	0%
B	de 1 hasta 19.99%
C	de 20 hasta 59.99%
D	de 60 hasta 99.99%
E	100%

Con fecha 24 de enero de 1995 fue publicada en el DOF la resolución por la que se deja sin efectos la resolución que modifica la reglas para la calificación de cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito mencionada en el párrafo anterior.

En virtud de que las actuales circunstancias económicas y financieras por las que atraviesa México han incrementado el riesgo crediticio de la banca. La entonces Comisión Nacional Bancaria, estableció mediante oficio circular 13254-1337 de fecha 22 de febrero de 1993, que es conveniente que los bancos adopten a partir de abril de 1995, medidas prudenciales que les permitan mantener su salud financiera, para afrontar eventuales pérdidas. Con fundamento en el artículo 102 de la LIC, la citada Comisión, dispuso que los bancos constituyan provisiones preventivas adicionales a las que trimestralmente venían creando como resultado de su proceso de calificación.

Las provisiones adicionales que los bancos constituirán mensualmente, serán por la mayor diferencia entre el saldo de cuenta y el 60% de su cartera vencida o el 4% de su cartera base de calificación del mes que se trate.

### 3.3 Inversiones con Cargo al Capital.

En el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito se establecen las reglas a las que se sujetarán las inversiones con cargo al capital y reservas de capital de las instituciones de crédito. El tipo de inversiones a que se refiere este artículo son activos que en su parte fundamental, constituyen inversiones permanentes y están encaminados a obtener una posición financiera; las instituciones sólo deben invertir sus recursos patrimoniales en los siguientes conceptos:

a) Hasta 60% en inversiones de mobiliario, inmuebles o en derechos reales que no sean de garantía, así como en inversiones en títulos representativos del capital social de empresas que presten a las instituciones de crédito, servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como de sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas;

B) Hasta 10 % en gastos de instalación;

C) El importe total de inversiones en el capital social de entidades financieras del exterior, que se encuentren autorizadas a efectuar las instituciones de crédito, no deberá ser superior al excedente del capital pagado y reservas de capital de la institución sobre el capital mínimo, ni del 50% de dicho capital pagado y reservas de capital.

La suma de las inversiones a que se refieren los incisos anteriores, así como el monto de las operaciones que exceden los límites previstos para la inversión de los pasivos de las instituciones de crédito y el valor estimado de los bienes, derechos y

títulos que reciban en pago de créditos o como adjudicación, no podrán exceder del capital pagado y reservas de capital de la institución,

D) Podrán efectuarse las demás operaciones activas previstas en la LIC.

Los porcentajes indicados en los incisos A y B anteriores, pueden ser aumentados en casos individuales, discrecionalmente por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La SHCP determinará mediante disposiciones de carácter general, las reservas de capital computables para los efectos del artículo 55 de la LIC.

### **3.4 Diversificación de Riesgos**

El artículo 51 de la LIC, establece que las instituciones de banca múltiple al realizar sus operaciones deberán diversificar sus riesgos. La SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, determinará mediante reglas generales:

1.- Los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de una institución que corresponda a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas que de acuerdo con las mismas reglas deban considerarse para estos efectos, como un solo acreedor.

“La fijación del límite de 5% a la tenencia individual en acciones de un banco, tiene por objeto fundamental que exista una participación diversificada en el capital de las instituciones de crédito .”<sup>35</sup>

2.- Los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes, incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital, de una misma persona; entidad o grupo de personas que por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, constituyan riesgos comunes para una institución de crédito.

Estos límites podrán referirse también a entidades o segmentos del mercado que representen una concentración de riesgos.

“Una forma importante de permitir la diversificación en el capital, si bien en vía indirecta, es a través de inversionistas institucionales, en virtud de que algunos de éstos agrupan a un gran número de pequeños ahorradores. Por ende, se consideró elevar el límite de su participación hasta 20% del capital pagado de una institución de banca múltiple.”<sup>36</sup>

Mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 22 de febrero de 1995, el Banco de México dio a conocer los límites máximos de financiamientos que las instituciones de crédito podrán otorgar a personas físicas y morales en el periodo comprendido entre los meses de marzo y agosto de 1995, estableciendo que para las primeras será de \$96,595,000.00 y para las segundas de \$3,559,137,000.00.

Las instituciones de crédito con objeto de minimizar el riesgo de falta de pago que tienen implícitos los créditos, además de requerir las garantías necesarias, deberán

---

<sup>35</sup> Borja Martínez, Francisco. op. cit. supra nota 23, p. 124.

<sup>36</sup> Borja Martínez, Francisco. op. cit. supra nota 23, p. 124

utilizar criterios adicionales o sustantivos, que permitan evaluar con mayor certeza la probabilidad de pago por el deudor.

Con este motivo, la ley establece que para el otorgamiento de financiamientos, las instituciones de crédito deberán tomar en cuenta la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos; los plazos de recuperación de éstos; las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos.

### **3.5 Intervención de las Instituciones de Crédito por parte del Organismo de Supervisión y Vigilancia**

El artículo 137 de la LIC., establece que, cuando en virtud de la inspección realizada por la CNBV, se encuentre que operaciones de alguna institución de crédito no estén realizadas en los términos de las disposiciones aplicables, el Presidente de dicha Comisión, con acuerdo de la Junta de Gobierno, dictará las medidas necesarias para normalizarlas, señalando un plazo para tal efecto. Si transcurrido el plazo, la institución no ha regularizado las operaciones en cuestión, el Presidente de la CNBV, comunicará tal situación a la SHCP y en su caso a Banco de México, para que aquella tome las medidas pertinentes. Sin perjuicio de las sanciones que procedan, el Presidente, con acuerdo de la Junta de Gobierno, podrá disponer que un inspector intervenga la institución a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares.

Con fundamento en el artículo 28 de la LIC, si las irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de la instituciones de crédito y ponen en peligro los intereses del público o acreedores, el Presidente de la CNBV, podrá de inmediato, con acuerdo

de la Junta de Gobierno, declarar la intervención con carácter de gerencia, de la institución de que se trate y designar sin que para ello requiera acuerdo de la Junta de Gobierno, a la persona física que se haga cargo de la institución, con carácter de interventor-gerente.

De acuerdo al artículo 140 del mencionado ordenamiento, el interventor-gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración de la institución y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para otorgar y suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querrelas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la CNBV y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue pertinente, y revocar los que estuvieren otorgados por la institución intervenida y los que el mismo hubiere conferido.

El interventor-gerente no quedará supeditado a la Asamblea de Accionistas y al Consejo de Administración.

De acuerdo a lo establecido en el artículo 141 de la LIC, el oficio que contenga el nombramiento del interventor-gerente deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio que corresponda al domicilio de la institución intervenida.

En adición a lo anterior sería importante que la administración de las entidades bancarias, cierto tipo de medidas que pueden auxiliar a prevenir la quiebra o liquidación de las instituciones de crédito, tales como:

-Adecuada capacitación técnica y moral del personal.

- Adecuados controles internos para regular y monitorear la actuación precisa y segura, además de una eficiente comunicación entre los diferentes integrantes de los departamentos del propio banco.
- Medidas de austeridad en caso de situaciones financieras desfavorables.
- Desmovilización de activos improductivos.
- Prohibiciones establecidas en la ley a las instituciones de crédito para realizar determinadas operaciones, con el propósito de salvaguardar la integridad patrimonial de estas.

### **3.6 Fondo Bancario de Protección al Ahorro(FOBAPROA)**

Con objeto de preservar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple en 1986 se constituyó un fideicomiso denominado “Fondo Bancario de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple”, el que posteriormente, sería reemplazado por el “Fondo Bancario de Protección al Ahorro”, con motivo de las reformas realizadas a la Ley de Instituciones de Crédito de 1990. Este fondo si bien no tiene efecto de devolver a título individual los depósitos o cuentas de ahorro e inversiones, su efecto es restablecer la solvencia, liquidez y estabilidad de los bancos.

### 3.6.1 Antecedentes

La legislación Bancaria de 1897, por primera vez dió un trato igual al negocio mercantil y a las instituciones de crédito, previendo que éstas al igual que las primeras pudieran ser objeto de disolución, liquidación, suspensión de pagos y aun quiebra, aplicando las disposiciones de carácter general para estos casos.

En 1924 se expidió la Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos o Establecimientos Bancarios, previéndose un procedimiento especial, que recogido en las leyes bancarias de 1924 y de 1932, quedó posteriormente en la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos de 1943.

A través de la experiencia se vió que sujetar a un banco a una situación de quiebra o de suspensión de pagos implicaba graves dificultades, con procesos lentos y complicados, porque dichos intermediarios cuentan con un gran número de acreedores, además de que el daño causado por el fracaso de un banco, a diferencia del provocado por la quiebra de empresas no financieras, no se limita al que sufren en forma directa, los depositantes y accionistas, sino que afecta el mecanismo de pagos y el entorno económico. El peligro principal es la pérdida de la confianza, lo que posiblemente produzca un estado de pánico generalizado y que se presenten situaciones de retiros masivos de depósitos.

Para obtener un mejor desempeño de los intermediarios financieros es de vital importancia la confianza que se presume en la relación de éstos con su clientela, en tanto que, de acuerdo a la complejidad de las operaciones financieras, el cliente, sobretudo el inversionista o ahorrador, depende de la solvencia y capacidad profesional que tenga el intermediario.

Con objeto de consolidar la imagen de los bancos frente al público, la Ley Bancaria de 1932, estableció el principio conforme al cual las instituciones de crédito mientras no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, se consideran como de acreditada solvencia quedando así eximidas de garantizar el manejo y, prácticamente, los pasivos a cargo de ellas y a favor del público.

Alrededor de veintitrés instituciones fueron intervenidas por el órgano supervisor durante periodo comprendido entre 1963 a 1977, a causa de una inadecuada intermediación financiera, lo que las hizo colocarse en una situación de insolvencia. El Estado, a través del Banco de México, pago íntegramente los créditos a favor de los depositantes y, cuando fue posible, se rehabilitaron algunas de las instituciones en problemas, o en última instancia, se transfirieron a otros grupos en mejor posición financiera. Las instituciones intervenidas no tuvieron un alto impacto por tratarse de “sociedades financieras” pequeñas en la época del sistema de banca especializada.

En 1966 el Gobierno Federal creó un fideicomiso con el fin principal de administrar los créditos correspondientes a los mencionados apoyos, encargándose de construir garantías que los aseguren, así como la cobranza relativa a esos financiamientos.

### **3.6.1.1 Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias**

Con la formación en 1978 de la banca múltiple, se cuestionó la transferencia de los sectores no financieros al financiero a través de un sistema de garantía total a los

depósitos bancarios. El cuestionamiento se hizo más relevante al fusionarse, bajo un nuevo esquema, instituciones medianas y pequeñas, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyos cada vez mayores; una adicional fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.

Sobre estas bases, en 1981 se reformó la Ley Bancaria, previniéndose la creación de un mecanismo de protección a los depositantes de instituciones bancarias; se constituyó un fideicomiso denominado Fondo de Protección de Créditos a cargo de Instituciones Bancarias, con objeto de garantizar las obligaciones asumidas por las instituciones de crédito y brindar protección en favor de los ahorradores.

Entre las razones que se expusieron en el proyecto para la creación de dicho fondo figura, como primera, la referente a que habiendo sido preocupación constante y tradicional del Gobierno Federal otorgar protección a los depositantes de instituciones de crédito, esto se había traducido en una política de apoyo a esas instituciones en beneficio del interés colectivo, logrando así crear en el público la más plena confianza en dichos intermediarios financieros, teniendo como consecuencia el incremento del ahorro interno.

Como segunda razón encontramos que el desarrollo alcanzado por el sistema bancario, cuyas instituciones operan como bancos múltiples, aunado mejores condiciones normativas y de vigilancia, han disminuido considerablemente el riesgo de intermediación crediticia, haciendo posible por tanto, que el propio sistema garantice las obligaciones asumidas por cada una de las instituciones que lo integran, dejando de ser una carga para el Erario Público, a través de un mecanismo formal de protección que mantenga la confianza del público en la recuperación de los recursos que coloca en la banca, brindando al mismo tiempo a ésta, medios adicionales para hacer frente a eventuales problemas financieros.

Como tercera razón se argumentó que los problemas que llegare a enfrentar una institución de crédito podrían representar un costo para las demás y en consecuencia, los bancos tendrían un mayor interés en promover el buen comportamiento del sistema y la adopción de medidas oportunas, a fin de evitar pérdidas.

El mecanismo operaría mediante aportaciones que harían las instituciones de crédito para integrar un fondo que se destinaría a otorgar apoyos preventivos para procurar evitar que los problemas financieros que llegase a enfrentar alguna institución de crédito, afectaran el pago íntegro y oportuno de los créditos a su cargo, en perjuicio de los ahorradores, y a cubrir créditos protegidos expresamente, en caso de que se declarara la quiebra o suspensión de pagos de la institución deudora. A este efecto y en atención al interés público involucrado, el Gobierno Federal constituiría en el Banco de México un fideicomiso para la administración del fondo. Se preveía que el Banco Central fuera el fiduciario, en virtud de que este mecanismo de protección estaría íntimamente ligado a las funciones del primero, referidas a sostener el sistema general de crédito, mismas que llevaba a cabo utilizando diversos instrumentos con los cuales debería quedar coordinado el que se proponía.

En el año de 1981 se encontraba vigente la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del Crédito, y por decreto publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1981, fue adicionada entre otros con los artículos: 94 bis, estableciendo la obligación para las instituciones de crédito de participar en el mecanismo de protección de créditos a su cargo, determinando las bases para la organización y funcionamiento de dicho mecanismos y 94 bis 8, señalando que el Gobierno Federal responderá en todo tiempo del pago de depósitos y otros créditos a cargo de instituciones Nacionales de Crédito, derivados de la realización de operaciones bancarias.

La medida adoptada por el Gobierno Federal en septiembre de 1982 de nacionalizar la banca privada, hizo que no fuera posible la celebración del contrato constitutivo del Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias, dejando sin efecto por algún tiempo la implantación de este mecanismo.

Por decreto publicado en el DOF del 31 de diciembre de 1982 se dió a conocer la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, misma que no derogaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del Crédito, sino que encuadraba a las instituciones de Crédito en un nuevo régimen, producto de la nacionalización bancaria, por lo que seguían vigentes los artículos 94 bis y 94 bis 8 mencionados anteriormente.

Con objeto de preservar la estabilidad financiera de los bancos múltiples, en la Exposición de Motivos de la nueva Ley Bancaria, se señaló que se constituirá un mecanismo de protección de créditos a cargo de las instituciones de banca múltiple, a efecto de contar con un mecanismo de apoyo interinstitucional que garantizará su solvencia y liquidez, evitando afectar el Erario Federal. Esta ley tendría como finalidad preservar la estabilidad financiera de las instituciones.

### **3.6.1.2 Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE)**

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de banca y Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985, derogó a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de Crédito de 1941 y a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el DOF. del 31 de diciembre de 1982, previendo en su artículo 77 el mecanismo de protección de

créditos a cargo de las Instituciones de banca múltiple, denominado Fondo de Apoyo Preventivo a la instituciones de Banca Múltiple, bajo la figura de un fideicomiso cuya organización, administración y funcionamiento quedaría a cargo del Banco de México.

Fue hasta el mes de noviembre de 1986 cuando se celebró el contrato constitutivo del fideicomiso que creó el FONAPRE, figurando como fideicomitente el Gobierno Federal, Representado por la Secretaría de Programación y Presupuesto y como fiduciario el Banco de México, con la comparecencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El FONAPRE respondió a las necesidades y peculiaridades de una banca comercial administrada por el Estado.

### **3.6.2 Características de Fondo Bancario de Protección al Ahorro**

El artículo 122 de la LIC que entró en vigor en julio de 1990 y que regula el funcionamiento de la banca múltiple reprivatizada sustituye al FONAPRE, señalando que las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, denominado "Fondo Bancario de Protección al Ahorro", El artículo Decimocuarto Transitorio de la misma Ley, establece que las sucursales en México de bancos extranjero que cuenten con concesión del Gobierno Federal les serán aplicables, entre otras disposiciones, las previstas en el artículo 122 de dicha Ley.

En cumplimiento del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y con fundamento en el artículo Décimo Transitorio de la misma Ley, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y el

Banco de México como Fiduciario, celebraron el convenio modificatorio al contrato constitutivo del fideicomiso, presentando las siguientes características:

### **Constitución**

El Gobierno Federal por conducto de la SHCP, constituyó en el Banco de México, un fideicomiso denominado “Fondo Bancario de Protección al Ahorro”. Este fideicomiso, de conformidad con los artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, no tiene el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, toda vez que no cuenta con una estructura orgánica y no puede recibir aportaciones del Gobierno Federal.

### **Partes**

De acuerdo al artículo Décimo transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito, el Gobierno Federal, a través de la SHCP será fideicomitente (a diferencia del FONAPRE que tenía por fideicomitente a la Secretaría de Programación y Presupuesto), y el Banco de México será el fiduciario, quedando encargado de administrar el fideicomiso.

## **Objetivos**

Realizar las operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple y, a diferencia del FONAPRE, efectuará su objetivo aplicando sus recursos para procurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa por parte del Fondo, esto es, se protegen los intereses del público ya sea mediante el apoyo preventivo otorgado a instituciones de banca múltiple en caso de insolvencia, o si las instituciones no pudieran hacer frente a sus obligaciones con el apoyo otorgado, el Fondo podrá hacerse cargo de las misma, cubriendo el importe de los depósitos, créditos y demás obligaciones que el banco tuviera con sus ahorradores.

### **Instituciones que no participan en el Fondo:**

*Las sociedades nacionales de crédito propiedad del Gobierno Federal, no participan en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, en virtud de que se considera que el Estado siempre responderá por ellas.*

### **Aportaciones:**

Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinaria y extraordinarias que determine la SHCP a propuesta del Banco de México, (a diferencia del FONAPRE, en donde también se oía la opinión de la Comisión Nacional Bancaria).

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

El Banco de México cargará en las cuentas que lleva a las instituciones de banca múltiple, el importe de dichas cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deban cubrir, precisamente en las fechas que tales pagos deban efectuarse. Las cantidades así cargadas serán abonadas expresamente al Fondo.

Tales aportaciones serán primas mensuales por lo equivalente que resulte de aplicar la duodécima parte de tres al millar, al saldo promedio diario mensual que registren:

- a) Los pasivos en moneda nacional y en dólares de los Estados Unidos de América, considerados como “captación del público”...
- b) Los pasivos en moneda extranjera contraídos por las agencias y sucursales establecidas en el extranjero, considerados como “captación del público”.
- c) Los recursos recibidos en fideicomisos abiertos de inversión en valores, incluyendo los correspondientes a cuentas maestras...,excepto la parte de los recursos que estén invertidos en instrumentos de captación de instituciones de banca múltiple y de Citibank. N.A., Sucursal México”.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Circular-Telefax 28/91 del Banco de México, a las instituciones de Banca Múltiple y Citibank. N.A., Sucursal México 2 agosto de 1991

Actualmente se encuentra en consideración el determinar las primas en base a riesgo, en virtud de las protestas de instituciones bancarias con una situación financiera solvente, toda vez que sus aportaciones al fondo son muy elevadas en relación al riesgo que representan.

Las contribuciones deberán tomar como base a los depósitos asegurados y la tasa aplicada a la base de contribuciones, deberá depender del grado de riesgo global de cada institución.

Es recomendable utilizar el sistema de tasa variables porque impone un costo a las instituciones financieras por asumir mayores riesgos, lo cual las induce a limitarlos, además de inducir a un tratamiento mas equitativo respecto de las instituciones aseguradas.

*Las sociedades que, con posterioridad a la fecha de constitución del Fondo, obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple, estarán obligadas a aportar al Fondo la cantidad inicial que resulte de aplicar, al importe del patrimonio neto del propio fondo y el porcentaje que el capital neto promedio observado durante el tercer año de operación del banco que se trate, represente del promedio del capital neto del conjunto de los bancos múltiples en el mismo año. Dicha cantidad inicial se empezará a cubrir desde que la sociedad inicie sus operaciones, en los términos que indique el Comité Técnico del Fondo. El importe del patrimonio neto al que se aplicará el porcentaje referido será el promedio que registre el Fondo durante los tres primeros años de operación del banco respectivo.*

Estas operaciones se consideran como gasto para las instituciones y para efectos del impuesto sobre la renta son deducciones, en virtud de que por Ley dichas instituciones están obligadas a realizarlas.

## **Patrimonio**

Lo integran los derechos y obligaciones que constituían del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, quedando subsistentes para formar parte integrante del patrimonio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Además está integrado por las aportaciones ordinarias y extraordinarias que entregan las instituciones de banca múltiple de manera obligatoria al Fondo, de acuerdo a la fracción III del artículo 122 de la LIC.

También formarán parte del patrimonio las aportaciones iniciales de las sociedades que obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple, de acuerdo a lo previsto por la fracción IV del artículo 122 de la LIC., los productos, rendimientos y otros activos derivados de las operaciones que se realicen, los recursos provenientes de financiamientos obtenidos por el Fondo y los demás derechos y obligaciones que adquiera o contraiga el Fondo por cualquier título legal.

El Fondo no recibe aportaciones por parte del Gobierno Federal ni del Banco de México, pero si ha recibido de este último crédito de carácter transitorio

## **Gobierno**

El Fondo cuenta con un Comité Técnico que esta integrado por nueve miembros propietarios, los que serán nombrados: cuatro por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presidiéndole el secretario de dicha dependencia, quien tendrá voto

de calidad en caso de empate; 3 por el Banco de México, y 2 por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por cada miembro propietario se designará un suplente, designado por el mismo organismo que nombró al primero. Dicho Comité designará un secretario propietario y un secretario suplente, debiendo recaer tales nombramientos en servidores públicos del Banco de México.

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

Para que exista quórum se requerirá por lo menos de 6 de sus miembros, debiendo siempre estar presentes, un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Banco de México y uno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los asuntos se resolverán por mayoría de votos de los presentes. Concurrirá también a todas las sesiones con voz, pero sin voto, el delegado fiduciario que tenga a su cargo el manejo del Fondo.

Las funciones del Comité Técnico consisten en:

- a) Expedir las reglas de operación, que para tal efecto les deberá presentar el fiduciario.
- b) Determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen a las entidades financieras con cargo al Fondo.
- c) Determinar los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de éstas últimas que sean objeto de protección expresa del Fondo.

- d) Autorizar los montos, términos y condiciones de los programas de pagos que proponga el Subcomité Operativo del Fondo, cuando se presenten reclamaciones de los ahorradores, respecto de las obligaciones que sean objeto de protección expresa del Fondo
- e) Señalar la periodicidad con la que habrán de cubrirse las aportaciones ordinarias.
- f) Determinar las aportaciones iniciales al Fondo de las sociedades que obtengan autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple, con posterioridad a su constitución, así como la forma en que deberán cubrirse.
- g) Determinar las operaciones del Fondo que deban someterse a previa autorización.
- h) Instruir al fiduciario respecto de la inversión de los recursos libres del Fondo, lo que deberá hacerse en valores del Estado, valores emitidos por el Banco de México, depósitos en el propio Instituto Central o en instrumentos a cargo de instituciones de banca múltiple a prorrata de las aportaciones cubiertas por ellas. El Importe de estos últimos instrumentos no será inferior al 50% de los recursos libres del Fondo
- i) Conocer y, en su caso, aprobar los proyectos de presupuesto y los programas anuales de gastos, las modificaciones a éstos y los estados de posición financiera que el fiduciario le deberá presentar.
- j) Emitir opinión previa cuando el fiduciario se vea en la necesidad de contratar personas ajenas al propio Fondo, y que se dedique directa y exclusivamente al mismo.

k) Determinar las facultades del Subcomité Operativo del Fondo y en general, constituir cualquier otro tipo de subcomités que se encarguen de los asuntos que el propio Comité les encomiende

l) En general, resolver sobre cualquier cuestión relativa a la realización del fin del fideicomiso que el fiduciario somete a su consideración.

Se constituye un Subcomité operativo que estará integrado por 8 miembros propietarios, los que serán nombrados: 3 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 3 por el Banco de México y 2 por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Por cada propietario se nombrará a un suplente.

El fiduciario estará libre de toda responsabilidad, tanto frente al fideicomitente como frente a terceros, cuando obre ajustándose a los términos y condiciones establecidos en el contrato constitutivo del Fondo, o bien, acatando las instrucciones que recibe del Comité Técnico, las que siempre se emitirán por escrito. El fiduciario percibirá, por concepto de honorarios, una cantidad igual al 20% del monto de los gastos de operación que haya tenido en el año de que se trate, por el desempeño de su encargo, con cargo a los fondos fideicomitados.

El fiduciario publicará anualmente, en el mes de diciembre, en el Diario Oficial de la Federación, el importe máximo de las obligaciones que serán objeto de protección expresa del Fondo durante el año inmediato siguiente.

En el DOF del 29 de diciembre de 1994 el Banco de México en su carácter de fiduciario del FONDO BANCARIO DE PROTECCIÓN AL AHORRO, señaló: "Con fundamento en la fracción IV del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y considerando que ha sido tradición de las autoridades financieras mexicanas procurar que los inversionistas no sufran quebranto en caso de resultar insolventes las

instituciones de crédito, el Comité Técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, ha resuelto continuar con dicha tradición, por lo que se ha acordado que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, con sus recursos, procure el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de las instituciones que participen en el Fondo, siempre y cuando deriven de su operación propia, exceptuando exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, así como los que sean resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe ”

El otorgamiento de los apoyos es completamente discrecional, por lo que se cree que es necesaria una mayor especificación y el establecimiento de reglas claras que determinen las condiciones de los apoyos.

### **Apoyos del Fondo**

El banco con problemas financieros debe presentar una solicitud al Banco de México, la que contendrá una explicación detallada de las causas que originaron su situación y mismas que le obligaron a recurrir al Fondo, términos y condiciones de los apoyos solicitados y la aplicación que se propone dar a los recursos que, en su caso, reciba.

Se debe acompañar a la solicitud un programa correctivo y exponer los medios tendientes a evitar reincidencias en los problemas que dieron lugar a la necesidad de apoyo.

Previo examen y dictaminación del Subcomité Técnico, que evaluará la información proporcionada por el banco con problemas y la viabilidad del programa correctivo propuesto, el Comité resolverá sobre la solicitud presentada. De la

resolución que se tome se informará tanto a la institución solicitante como al Consejo Directivo

Para recibir apoyos preventivos, las instituciones deberán garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, en términos de la fracción II del artículo 122 de la LIC y, en su caso, del artículo 29 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida, a diferencia del FONAPRE, en donde no necesariamente se requería garantía previa para otorgar apoyos, toda vez que a las instituciones de crédito se les consideraba de acreditada solvencia.

Cuando esta garantía recaiga en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, los accionistas primeramente deberán afectar títulos representativos de la serie "A" o "F", según corresponda, hasta por el importe de la garantía requerida y, en caso de que tales títulos no cubran el total de dicho importe, también deberán de afectar los títulos correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas. Para la constitución de esta garantía preferente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del Fondo en la institución para el depósito de valores en que se encuentren depositados, correspondiendo a dicho Fondo el ejercicio de los derechos patrimoniales afectos en garantía a favor del Fondo. El Fondo podrá optar porque la garantía se efectúe mediante la venta extrajudicial de las acciones de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores, o de acuerdo a lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Para los efectos de la garantía antes citada, las acciones se considerarán por el equivalente al 75% de su valor en libros, según el último estado de cuenta aprobado por el consejo de administración de la institución y revisado por la CNBV.

En caso de que no se otorgue garantía, el director general de la institución de que se trate, o quien ejerza sus funciones, deberá otorgar en garantía tales acciones (A o F), en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores. Al efecto, la institución para el depósito de valores en que se encuentren las referidas acciones, a petición por escrito del director general de la institución de banca múltiple, o de quien ejerza sus funciones, las traspasará y mantendrá en garantía en términos de lo antes señalado, a favor del propio Fondo, comunicándolo así a los titulares de las mismas.

En el evento de que el director general, o quien ejerza sus funciones, no otorgue la garantía antes señalada, la institución para el depósito de valores respectiva deberá afectar en garantía dichas acciones en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del Fondo.

En los estatutos y en los títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple deberá preverse, expresamente, el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas al procedimiento contenido en los párrafos anteriores.

Las instituciones de crédito, al estar constituidas como sociedades anónimas deberán ser cuidadosas en los apoyos requeridos al FOBAPROA, toda vez que al enfrentar graves problemas financieros, podrían perder el control del banco, lo que incentivará que dichas instituciones se desempeñen con mayor eficiencia.

La garantía la podrán otorgar las instituciones de banca múltiple con valores gubernamentales, entendiendo por tales, los títulos a cargo del Gobierno Federal, es decir: Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES), Bonos de Desarrollo del

Gobierno Federal (BONDES), Pagarés de la Tesorería de la Federación (PAGAFES), Bonos de la Tesorería de la Federación (TESOBONOS) y Bonos Ajustables del Gobierno Federal (AJUSTABONOS), así como cualquier otro bien que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

Es importante señalar que el fundamento para dar en prenda los valores antes mencionados, esta previsto en el artículo 106 de la Ley de Instituciones de Crédito, que establece la prohibición para las instituciones de crédito de dar en prenda los títulos o valores de su cartera, salvo que se trate de operaciones con el Banco de México, con instituciones de banca de desarrollo, con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico.

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

#### **Modalidades de los apoyos:**

Los apoyos previstos en las reglas de operación del Fondo pueden revestir las siguientes modalidades:

- Financiamientos mediante depósitos, créditos referidos a bienes adjudicados, créditos garantizados con cartera de créditos de la institución, así como préstamos
  
- Adquisición de certificados de aportación patrimonial serie "B" (acciones), para su posterior colocación en el mercado. (Cuando los bancos eran sociedades nacionales de crédito, durante la vigencia del FONAPRE)
  
- Adquisición de obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones.
  
- Adquisición de créditos, valores y otros activos de las instituciones, subrogándose en sus derechos frente a los obligados
  
- Aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando ello sea estrictamente necesario, y
  
- Cualesquiera otras análogas o conexas a las anteriores, que el comité autorice expresamente, atendiendo a las características particulares del apoyo que se requiera otorgar.

Los apoyos, considerando su naturaleza, tendrán carácter temporal, por lo que en la medida en que los bancos beneficiados con ellos se rehabiliten, deben ser reintegrados.

Cuando el Fondo adquiera certificado de aportación patrimonial "B" u obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital, podrá colocarlos en el mercado cuando las circunstancias sean propicias para ello.

Principales causas originadoras de los apoyos por parte del FONAPRE y FOBAPROA:

Las normas de confidencialidad tanto de los fondos como de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no permiten dar información a terceros sobre los problemas que han aquejado a las instituciones en lo particular, ni sobre los apoyos específicos que se han concedido a cada una de ellas. Sin embargo, las principales situaciones anómalas que presentaban las instituciones que requirieron apoyos se pueden resumir en los siguientes conceptos generales, en la inteligencia de que cada una tuvo alguna o algunas de ellas, pero no necesariamente todas a la vez:

- Deficiente administración del crédito, de tal forma que una proporción importante de la cartera de préstamos era de mala calidad o estaba congelada por diversas circunstancias; correlativamente, los intereses, que se registraban como ingresos sin flujo real de fondos, solo tenían un carácter virtual ya que generalmente eran capitalizados en las redocumentaciones que se llevaban a cabo
- En uno de los bancos influyó en forma relativamente importante el deterioro de la cartera, la canalización de volúmenes crediticios de consideración en pocos acreditados de una región agrícola, productores de legumbres de exportación, que por fracasos en sus explotaciones no pudieron pagar los créditos que recibieron, los cuales en algunos casos fueron otorgados en exceso de la capacidad real de pago por parte de los acreditados.
- Exceso de activos improductivos o de escasa productividad en relación con el soporte patrimonial, que por lo mismo estaban gravitando sobre el pasivo y daban lugar a un déficit operativo.

- Capitalización insuficiente que no respalda adecuadamente su infraestructura operativa y bloqueaba su modernización.
- Absorción de instituciones con serios problemas que debilitaron la posición de la entidad fusionante.
- Deficiencias en las estructuras administrativas y operativas, con efecto de costos excesivos tanto financieros como administrativos así como políticas inadecuadas de expansión que llevaron a la apertura de sucursales no rentables
- En virtud de las pérdidas sufridas por los Bancos Cremi y Unión que ascendieron a los seis mil millones, el gobierno decidió capitalizarlos a través del FOBAPROA, con una aportación que superó los cuatro mil seiscientos millones. Esta pérdidas se debieron en gran medida a la creación de empresas fantasmas por parte de los directivos de estos bancos, con objeto de obtener autopréstamos
- Por ejemplo en septiembre de 1994, el Banco Obrero solicitó formalmente al FOBAPROA trescientos millones de pesos para capitalizar la institución, lo que permitiría constituir reservas preventivas para continuar la política de saneamiento de la institución y sustentar su crecimiento futuro sobre bases sólidas. El FOBAPROA se convertiría en socio temporal de dicha institución.

Como consecuencia de la crisis devaluatoria que enfrentó nuestro país en diciembre de 1994 la banca nacional enfrentó un importante proceso de descapitalización, por lo que fue necesario una aceleración del esquema de capitalización de los bancos en problemas a través del FOBAPROA mediante la emisión de obligaciones subordinadas. Es claro que los banqueros trataron de hacer hasta lo imposible antes de recurrir al FOBAPROA, toda vez que el hacerlo era interpretado como un símbolo de debilidad ya que el gobierno a través de dicho fondo se vuelve socio temporal de los bancos al

adquirir las obligaciones subordinadas que emitan para capitalizarse. No obstante que existe un plazo hasta de cinco años para que los bancos recompren sus obligaciones, no es deseable la idea de tener al gobierno nuevamente como socio.

## CAPITULO IV

### 4. PROGRAMA DE CAPITALIZACIÓN TEMPORAL (PROCAPTE)

Con fecha 24 de febrero de 1995, el Banco de México dio a conocer el Programa de Capitalización Temporal el cual, junto con las autoridades financieras, y habiendo escuchado la opinión de la Asociación de Banqueros de México, acordaron implementar para el fortalecimiento del capital de las instituciones de banca múltiple, que en virtud de las circunstancias por las que atraviesan los mercados financieros y no por las circunstancias particulares de su operación, no estén en aptitud de cumplir con los requerimientos de capitalización, establecidos en las reglas emitidas por la SHCP, una vez creadas las reservas preventivas correspondientes.

#### 4.1 Objetivo del programa

El Programa de referencia consiste en la colocación de obligaciones subordinadas convertibles obligatoriamente en títulos representativos de capital del banco que las emita. Las instituciones que se adhieran al Programa, con el producto de la colocación, deberán constituir un depósito bancario de dinero en el Banco de México, en términos de plazo y rendimiento iguales a los de la emisión de las obligaciones.

## 4.2 Estructura y Funcionamiento

Las características más relevantes y condiciones del programa son las siguientes:

1.-El programa se opera con financiamiento que otorgue el Banco de México al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el que además de adquirir las obligaciones citadas, se encarga de la administración del PROCAPTE de manera independiente de los programas tradicionales.

2.-La solicitud de adhesión al Programa debe ser presentada por escrito, mediante carta firmada por el director general de la institución de que se trate, durante la última semana del mes anterior a aquel en que se pretenda recibir el apoyo, debiendo presentar posteriormente la información financiera que el FOBAPROA les requiera y comprometiéndose a convocar oportunamente a la asamblea de accionistas para que se aprueben los acuerdos correspondientes.

3.-El citado Programa tiene una vigencia de 5 años. Este plazo surtió efecto a partir del 31 de marzo de 1995, tiempo durante el cual las instituciones que se incorporen deben de mantener un coeficiente de capital de cuando menos el 9%. Este coeficiente podrá disminuirse hasta el 8.5% cuando el decremento sea consecuencia de la disminución de reservas preventivas. El plazo podrá disminuirse si el administrador del Programa considera que existen condiciones propicias en los mercados para que las

instituciones puedan capitalizarse, por lo que el administrador del PROCAPTE, se reserva el derecho, previo aviso de un año, de exigir a la institución, la adquisición total o parcial de las obligaciones subordinadas

Este mecanismo tiene como finalidad exclusivamente cubrir el mencionado coeficiente, considerando el monto de los activos en riesgo e incluyendo accesorios correspondientes al mes de febrero de 1995.

4.-La emisora tiene el derecho de adquirir total o parcialmente las obligaciones en la misma proporción en que incremente su coeficiente de capitalización sin considerar las obligaciones relativas al Programa.

5.-La capitalización necesaria para soportar cualquier crecimiento futuro debe cubrirse con recurso propios de la institución, tales como utilidades y superávits, y/o con obligaciones subordinadas no susceptibles de convertirse en acciones; estas últimas hasta por el 50% del capital básico, sin considerar las mencionadas obligaciones.

6.-Las obligaciones son convertibles obligatoriamente a su vencimiento en títulos representativos de capital social serie "A" o serie "B" de la institución, a elección de FOBAPROA. Este puede ejercer el derecho de conversión anticipada sólo en el caso de que la parte básica del capital neto de la institución, sin considerar estas obligaciones, llegue a representar menos del 2% de los activos sujetos a riesgo, o de que el índice de

capital neto individual, también sin considerar dichas obligaciones, registre una disminución superior al porcentaje que resulte de restar algebraicamente, al 25%, la variación porcentual del promedio aritmético del coeficiente registrado por el conjunto de los bancos que participen en el Programa. Esta medición se realizará trimestralmente respecto al coeficiente de capital que sirvió de base para adherirse al PROCAPTE.

7.-La institución, durante la permanencia en el Programa, no puede colocar acciones u obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital distintas de las que nos ocupan, salvo en los supuestos previstos para la adquisición de obligaciones por parte de la emisora, ni tampoco distribuir dividendos. Estos acuerdos deberán ser aprobados por la asamblea de accionistas y las autoridades correspondientes a más tardar en la fecha en que se pretenda efectuar la emisión de estas obligaciones.

8.- Rendimientos y términos de la conversión: Los rendimientos serán los necesarios para que el monto de la emisión mantenga su valor en términos reales, conforme a la variación del "Índice Nacional de Precios al Consumidor". En cuanto a la conversión de acciones subordinadas a acciones, el FOBAPROA, durante la permanencia de la institución en éste, se reserva el derecho de solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y, si lo estima conveniente, a un auditor externo, la revisión de las cifras contables de aquélla, de tal manera que el resultado de la conversión puede ajustarse según los resultados que, a su vez, arroje el dictamen correspondiente.

9.-El Programa ha sido diseñado para que en condiciones normales el FOBAPROA no llegue necesariamente a la conversión de las obligaciones. En el evento de que el Fondo ejerza su derecho de conversión conforme a las disposiciones aplicables, colocará a la brevedad posible, entre el público inversionista, las acciones correspondientes.

10.-El depósito bancario de dinero que constituya la institución con los recursos entregados por el PROCAPTE devengará rendimientos iguales a los generados por las obligaciones en comentario y se dará por terminado en la fecha de la conversión o de la adquisición por parte del emisor de las obligaciones.

Por otra parte, se debe adoptar por la asamblea de accionistas los acuerdos necesarios para la emisión de las obligaciones convertibles, debiendo considerar que cualquier pérdida sufrida por la institución será reconocida previamente a la fecha de conversión.

Este Programa es voluntario. La solicitud para que la institución sea considerada dentro del aludido Programa, así como toda la información financiera y legal deberá ser remitida a los domicilios que se indiquen, manifestando su conformidad con los términos y condiciones del Programa señaladas anteriormente.

Las autoridades financieras manifestaron que, a partir del mes de febrero de 1995, no otorgarían facilidades relacionadas con los requerimientos de capitalización a las instituciones establecidos en las reglas expedidas por la SHCP, salvo aquellas instituciones de crédito que durante el mes de febrero hayan manifestado su intención formal de participar en el Programa Asimismo, se les manifestó que las autoridades darían seguimiento permanente del apego a los términos y condiciones del presente Programa.

#### 4.3 Evaluación y perspectivas

La crisis financiera a la que se enfrentó México a finales de 1994 dejó en claro la inviabilidad del sistema crediticio y que los mecanismos de regulación y administración debían de mejorar en el futuro.

La problemática que se vivió durante la emergencia económica de 1994 hasta nuestros días, se debió fundamentalmente a un déficit en la cuenta corriente. Aunado a esto, los bancos recién privatizados que a la fecha sumaban 18, y sus nuevos dueños enfrentaban problemas financieros y de competitividad heredados de la administración gubernamental, así mismo los nuevos banqueros estaban sumamente presionados por recuperar la inversión realizada, lo que provocó la toma de decisiones equivocadas respecto de la administración de los organismos. En este sentido, la crisis económica solo aceleró el proceso de descomposición que ya se vivía en los bancos, lo cual desencadenó en un grave problema de cartera vencida, descapitalización y restricción crediticia que todavía no se supera.

Si bien es cierto que para la salud económica de un país debe existir una liberalización financiera, ésta debe complementarse con mecanismos prudenciales que haga más competitivas a las instituciones. desarrollando esquemas de supervisión menos laxos o fáciles de evadir y tener una supervisión sobre bases bien consolidadas para que los problemas de los bancos no se transfieran a otros intermediarios financieros y concluyan en crisis sistémicas.

Al igual que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos, el Gobierno Mexicano, como lo hemos expuesto con anterioridad, ha sido paternalista al proveer recursos ilimitados para solventar los problemas del sistema bancario

Fue así como volviéndose a hacer socio de los bancos, el gobierno tuvo que rescatarlos y fue mediante la emisión de deuda subordinada como el PROCAPTE que se encontró una manera de encaminar hacia el futuro con mayor solidez y consistencia al sistema bancario.

Según la SHCP, México cuenta ahora con un sistema financiero más sano, una mayor acumulación de reservas a cartera vencida, que equivalen al 152% del capital contable existente a diciembre de 1994; señala también que los bancos tienen una participación del 64% en los activos totales del sistema financiero; la banca de desarrollo

22%, las casa de bolsa 9%, las compañías de seguros y fianzas 3% y otros organismos el 2%.<sup>38</sup>

Así mismo se señala que no es tan fácil hablar de una nueva crisis en el Sistema Financiero, ya que las autoridades han aplicado diversas medidas, entre las que destacan una mayor apertura, la prohibición para la compra de acciones y nuevas reglas de capitalización, así mismo nuestro Sistema Financiera adopta ya nuevos principios de contabilidad apegados a los estándares internacionales.

Actualmente nuestro Sistema Financiero es más solvente y firme que hace dos años pero se debe redoblar el esfuerzo para hacerlo aún más.

Aun cuando la viabilidad de los bancos no ha sido cuestionada gracias a los mecanismos de soporte financiero del gobierno, la débil situación que aún permanece en algunos bancos pequeños y el alto grado de concentración que se observa en el sector ya que el 60% de los depósitos se ubican en Banamex, Bancomer y Serfin<sup>39</sup>, el camino de las alianzas con bancos extranjeros será el mas transitado en el futuro.

Bajo escenarios como el anterior de verdadera competencia, solo sobreviviran los bancos que tengan la mejor administración, eficiencia y competitividad, menos costos de operación, bajos márgenes de intermediación, adecuada política para el otorgamiento de créditos y una efectiva medición de riesgos

---

<sup>38</sup> Flores, Gerardo. 7 de junio de 1997. El Financiero Pg 7

<sup>39</sup> Howard, Georgina 11 de noviembre de 1996. El Financiero.Pg.4

Concretamente, mas que tener una actitud paternalista que no es deseable en el largo plazo, las autoridades bancarias deben de mejorar la supervisión y vigilancia para prevenir crisis futuras.

Pese al éxito de las economías de mercado y de los esquemas de rescate financiero, las crisis bancarias han sido recurrentes tanto en países desarrollados como en transición y desarrollo durante los últimos 15 años. Así, de 1980 a la fecha por lo menos 133 países han tenido problemas bancarios y 52 de ellos han perdido un gran capital en ese sector.<sup>40</sup>

\*

De acuerdo con el Economic and Social Research Institute de Dublin <sup>41</sup>, el rescate de los bancos en países en desarrollo, o en proceso de transición del comunismo al libre mercado, rebasa los 250 mil millones de dólares, sin tomar en cuenta que 40 bancos de las llamadas economías emergentes necesitan este salvamento

El Banco Mundial, por su parte, expone que los sistemas de regulación y supervisión en América Latina, no han avanzado lo suficiente como para anticipar una crisis sistémica <sup>42</sup>, de ahí la necesidad de crear un sistema de seguridad bancaria a nivel internacional, en coordinación con el Banco Interamericano de Desarrollo, el Comité de

---

<sup>40</sup> Howard, Georgina. 8 de septiembre de 1997 "Crisis bancarias recurrentes en América Latina" El Financiero, Pg. 8

<sup>41</sup> Ibidem

<sup>42</sup> Ibidem.

Basilea, el Banco Mundial y los bancos centrales de los países miembros del Fondo Monetario Internacional, para prestar asistencia técnica en materia de regulación y supervisión esencial para la prosperidad doméstica y la estabilidad global.

El que persista un sistema bancario enfermizo obedece no sólo a la volatilidad que se ha registrado últimamente en tasas de interés, tipos de cambio y flujos de capital privado, también ha incidido la corrupción y el fraude, la poca transparencia de las operaciones bancarias, inadecuada supervisión y excesiva complacencia oficial acerca de los problemas del sector.

Por tanto, es necesario fortalecer el control interno de la banca, la disciplina del mercado, la vigilancia externa y aplicar los 25 puntos que recomienda el Comité de Basilea para el buen funcionamiento de los bancos.

No es sano para ninguna economía y, particularmente, en el caso de México que casi el 15% de su Producto Interno Bruto se gaste en esquemas de saneamiento financiero; por tanto, es necesario tomar acciones para cerrar los bancos insolventes, diseñar el sistema de pagos para limitar el contagio a otros intermediarios y asegurar la prestación de recursos para que no se prolongue la vida de los bancos insanos que conlleven un peligro para el sistema.

Una débil infraestructura legal provoca en gran parte situaciones como las que se han vivido en México, de ahí que el marco de la supervisión sea de extrema importancia para la buena administración y disciplina del mercado, el organismo de supervisión debe tener suficiente autoridad, ser independiente de toda influencia política y con suficientes recursos humanos y financieros para cumplir sus funciones.

Los sistemas financieros a nivel mundial serán susceptibles de caer en crisis pero éstas no deberán agrandarse debido a una supervisión doméstica débil

De esta manera se evitará que el gobierno permanentemente tenga que estar rescatando a los bancos de las aguas turbulentas. Si bien es cierto que el PROCAPTE ha sido un factor determinante en este proceso y que su diseño ayuda en mucho a alcanzar los requerimientos de capital de las instituciones bancarias, también es cierto que no debería un gobierno hacerse cargo de estas situaciones si existieran los elementos mencionados anteriormente.

Dado que el sistema financiero mexicano aún padece las secuelas de la crisis de 1994 y 1995, las autoridades deben consolidar la modernización del marco regulatorio y de los mecanismos de regulación de la banca, con el fin de superar las contradicciones, vicios y lagunas que crean trastornos y desviaciones en los mercados.

Los esfuerzos no deben quedarse en procurar que el sistema recupere su solidez, hay que atender también a la regulación en materia de conflictos de interés y replantear el papel de figuras como el sistema de protección implícito de depósitos que opera en México como el FOBAPROA, que sólo dejan ver la inmadurez de nuestra economía y, aún más de su regulación.

## CONCLUSIONES

1.- Para la satisfacción de sus necesidades, el hombre requiere de bienes que no tiene a su alcance, por lo que surge la necesidad de intercambiarlos, orientando ese intercambio con un sentido de valor, en ese intercambio de satisfactores consiste el comercio.

2.- La actividad comercial ha ido aumentando en cuanto a su complejidad a través de la historia y, por ello, se han creado instrumentos propios para el desenvolvimiento de estos actos que trascienden de forma importante en la historia del hombre; y de ahí el surgimiento de instituciones como el crédito, el dinero, etc. y, paralelamente, surgen mecanismos de regulación tendientes a ordenarla como el Derecho Mercantil.

3.- El Derecho Mercantil es una rama autónoma que entendemos como el conjunto coordinado de estructuras ideales pertenecientes al ordenamiento jurídico general y destinadas a realizarse o actualizarse principalmente en la actividad de la producción o intermediación, en el cambio de bienes o servicios destinados al mercado en general.

4.- El Derecho Bancario también es una rama autónoma del Derecho, toda vez que posee objeto propio de conocimiento, una sistematización independiente en cuanto a su estructura, medios propios de desarrollo y de conocimiento y normas específicas.

5.- El Derecho Bancario es el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las relaciones entre particulares y las autoridades nacidas del ejercicio de la actividad crediticia, bancaria, o asimiladas a éstas y a aquéllas en cuanto a su disciplina jurídica y ejecución judicial y administrativa.

6.- En su tarea reguladora el Estado recurre al Derecho para reglamentar las relaciones económicas. Por tanto, existe una relación estrecha entre los sistemas económicos y las instituciones jurídicas.

7.- El Derecho Económico tiene una vinculación muy importante con el Derecho Bancario, toda vez que plasma en el caso del segundo los intereses privados de agentes que cumplen una actividad económica y los intereses públicos de rectoría.

8.-A pesar de que la Ley de Instituciones de Crédito no califica expresamente al servicio de banca y crédito como público, su naturaleza es pública, basado en las atribuciones que le confiere al Estado la Constitución en materia de rectoría económica,

en razón de que se considera a este servicio como la columna vertebral del Sistema Financiero de nuestro país, que es el pilar de la economía.

9.- La importancia actual de la banca consiste en que capta recursos del público, para derivarlos a quien los necesita, en forma masiva y profesional utilizando todo tipo de recursos financieros. Sirve, asimismo como forma de canalizar recursos del Estado dirigidos a satisfacer necesidades de la población, siendo un factor importante en los procesos de la producción, distribución y consumo de bienes necesarios

10.- Las disposiciones legales a través de las cuales se regula el servicio de banca y crédito se encuentran sumamente dispersas en numerosos cuerpos legales lo que en vez de unificar complica el sistema.

11.- La banca múltiple consiste en que una institución bancaria este en posibilidad de operar toda la gama de instrumentos de captación del ahorro público ofreciendo a la clientela servicios bancarios integrales.

12.- La regulación y supervisión del sistema financiero se ejerce por autoridades a nivel federal: La Secretaria de Hacienda y Crédito Publico, El Banco de México, y las comisiones encargadas de la inspección y vigilancia de los distintos sectores,

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

13.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la máxima autoridad del Sistema Financiero Mexicano, entre sus principales objetivos está encargarse de los aspectos institucionales de la banca y regular la estructura del Sistema Financiero Mexicano, además de dictar la orientación de la política financiera y crediticia a todos sus integrantes.

14.- El Banco de México es una persona de Derecho Público, con carácter autónomo, cuyos objetivos son proveer a la economía de moneda nacional, procurando la estabilidad de su poder adquisitivo, así como promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. A través de sus funciones de banca central regula las actividades de los agentes financieros desde un punto de vista de regulación monetaria.

15.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, son órganos desconcentrados de la SHCP con autonomía técnica y facultades ejecutivas que están encargadas de la supervisión y vigilancia de las instituciones en los ámbitos de su competencia.

16 - La intervención efectiva, profesional y honesta de las autoridades en materia financiera es de vital importancia por requerirse una supervisión eficiente que realmente contribuya a garantizar la solidez y estabilidad del Sistema Financiero Mexicano.

17 - Para que exista confianza por parte de los mercados internacionales y en general por parte de los mercados internacionales y del público inversionista sobre la solvencia y liquidez de las instituciones de crédito, es indispensable que éstas cumplan con las medidas adecuadas.

18.- La capitalización bancaria es la necesidad o requerimientos de capital con que una institución de crédito debe contar a fin de garantizar con éstos, el cumplimiento de pasivos a su cargo.

19.- Actualmente, los requerimientos de capital de un banco se determinan básicamente en razón de las operaciones activas que realice, ya que lo que realmente asegura a un inversionista que un banco cumplirá con el pasivo a su cargo, es la posibilidad de que la institución recupere los recursos que colocó, a su vez, con aquellas personas que requieren de crédito. En virtud de lo anterior es necesario que los bancos califiquen su cartera a través de la ponderación de riesgo que implica para cada

institución la recuperación de los recursos que hubiere colocado entre el público. Por lo que entre mayor sea el riesgo, mayores serán los requerimientos de capital y viceversa.

20.- La LIC señala tres tipos de capital en una institución bancaria: el capital social, el capital mínimo y el capital neto.

21.- El capital social es aquel que está formado por las aportaciones que realizan los socios en efectivo o en especie a la sociedad en suscripción por partes sociales o certificados de aportación patrimonial

22.- El capital mínimo será aquel que señalen las autoridades competentes mediante disposiciones generales. Este lo señala la CNBV durante el primer trimestre de cada año y las instituciones deberán cumplir con el a mas tardar el último día hábil del año de que se trate.

23.- El capital neto será el integrado por el capital contable, menos las inversiones en el capital de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, intermediarios financieros no bancarios y entidades financieras del exterior, excepto las sociedades de renta fija; mas la totalidad del pasivo captado a través de la colocación de acciones subordinadas. Este capital proyecta el verdadero valor del patrimonio social,

dando con ello un paso más hacia una capitalización bancaria firme y competitiva a niveles internacionales, representa un gran avance en la legislación para preservar la estabilidad financiera de los bancos y asegurar el pago oportuno de pasivos a su cargo.

24.- La cartera de créditos constituye el activo más importante de las entidades bancarias. Un estricto control sobre dicha cartera se deriva tanto de su importancia relativa como de la necesidad de conocer cabalmente la condición financiera de las entidades objeto de supervisión, así como para evitar la ocurrencia de prácticas inseguras que puedan llevar a descalabros financieros de las entidades de crédito por lo que las entidades deben de efectuar la calificación de carteras de créditos atendiendo a la calidad y grado de riesgo de la misma y constituir reservas preventivas en función de aquella misma.

25.- Cuando una institución bancaria sea inspeccionada por la CNBV y se encuentre que sus operaciones no son realizadas en los términos de las disposiciones aplicables, el presidente de la CNBV, dictará un plazo para normalizarlas, si transcurrido el plazo no se han normalizado las operaciones en cuestión, el presidente de la CNBV podrá disponer la intervención con carácter gerencial de la institución, con el objeto primordial de salvaguardar los intereses del público inversionista y la salud del Sistema Financiero, al prevenir la quiebra de instituciones de crédito.

26.-Las instituciones bancarias deben de conducirse con adecuados controles internos para monitorear y controlar su actuación precisa y segura a fin de no incurrir en practicas riesgosas

27.-México, poco a poco, ha ido adecuándose a las medidas recomendadas a nivel internacional, para la preservación de la estabilidad financiera, con la finalidad de hacer posible la competencia con instituciones del exterior. A su vez es necesario que exista un efectivo control por parte de las autoridades en materia financiera sobre el cumplimiento de dichas medidas. Pero aun es necesario seguir modificando nuestras regulaciones a fin de llegar al nivel y a las características regulares de los países desarrollados.

28.- En México, el seguro sobre depósitos bancarios ha tomado la forma de un fideicomiso llamado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el cual sino tiene el efecto de devolver a título individual los depósitos, o cuentas de ahorro e inversiones, su efecto es restablecer la solvencia, liquidez y estabilidad de los bancos.

29.-En el FOBAPROA, el Gobierno Federal por conducto de la SHCP actúa como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario quedando encargado de administrar el fideicomiso. Este fideicomiso sin ser una entidad de la administración pública, tiene como objeto fundamental realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple,

aplicando sus recursos para procurar el cumplimiento oportuno de las obligaciones de dichas instituciones, lo anterior es solventado por las aportaciones de los bancos

30.- El FOBAPROA debe ser replanteado en base a los siguientes puntos: A) Debe eliminarse la discrecionalidad que legalmente tiene en el otorgamiento de apoyos y protección explícita al depositante y; B) Se propone que para lograr una mayor equidad entre los bancos participantes, las primas deberán cobrarse en base al riesgo que cada banco enfrente. Las aportaciones deberán ser diferentes para cada institución en función de la solidez financiera y calidad de su administración, lo cual, a su vez, podría indicar a las instituciones a operar con mayor eficiencia y seguridad.

31.- Es recomendable la adopción de un sistema explícito de seguro sobre depósitos, es decir que este amparado y sustentado en un instrumento jurídico normativo que contemple las reglas y procedimientos para su operación.

32.- A efecto de que las instituciones bancarias que tuvieran problemas para cumplir con los requisitos de capitalización, derivados de la crisis económica de 1994, se diseñó el Programa de Capitalización Temporal.

33.- Al acudir al PROCAPTE, las instituciones bancarias obtienen recursos mediante la emisión de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria, las cuales serán adquiridas por el FOBAPROA y computables para la determinación del capital neto de los bancos.

34.- Jurídicamente el hecho de que una institución bancaria acuda al PROCAPTE, no se trata de una nueva estatización bancaria, pero si podrían cambiar los accionistas actuales por otros accionistas privados o principalmente el gobierno, aunque sea de forma temporal.

35.- Se considera que la mejor solución a los problemas enfrentados por la banca sería la inyección de capital ya nacional, ya extranjero. Esta medida daría solidez al actualmente mermado sector financiero y rellenaría los incentivos de los accionistas hacia inversiones mas seguras.

## BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Nuevo Derecho Bancario 6a Edición. Porrúa. México. 1997
- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. Porrúa. México, 1995.
- BORJA MARTINEZ, FRANCISCO. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano. Fondo de Cultura Económica México, 1992.
- CARVALLO, ERICK. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. 3a Edición, Porrúa, Mexico 1998
- CERVANTES AHUMADA, RAUL. Derecho Mercantil. 4a edición Ed Herrro. México, 1990.
- COMISION NACIONAL BANCARIA. Prácticas de Supervisión Bancaria de Entidades Nacionales y Extrafronterizas. Comision Nacional Bancaria, México, 1994.
- COMISION NACIONAL BANCARIA. Evolución del Sistema Financiero Mexicano, México, 1991.
- DE LA FUENTE RODRIGUEZ, JESUS. Antecedentes, creación y evolución de la Comisión Nacional Bancaria Fondo de Cultura Económica. México, 1993.
- FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo, 25a. edición, Porrúa, México, 1993.
- GARZA, SERGIO FRANCISCO. Derecho Financiero Mexicano. 13a Edición, Porrúa, México, 1994.
- GIORGANA FRUTOS, VICTOR MANUEL. Curso de Derecho Bancario y Financiero. Porrúa, México, 1984.
- GUTIERREZ Y GONZALEZ, ERNESTO. Derecho Administrativo y Derecdho Administrativo al Estilo Mexicano. Porrúa. Mexico, 1993.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Diccionario Juridico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, 1993.
- MANTILLA MOLINA, ROBERTO L. Derecho Mercantil. 29 edición. Porrúa. México, 1996.
- MUÑOZ, LUIS. Derecho Bancario Mexicano, Cárdenas Editores, México, 1974.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN. Derecho Mercantil. Porrúa México, 1993.

RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, JOAQUIN Derecho Bancario a Edición, Porrúa, México, 1978.

RUIZ TORRES, HUMBERTO. Derecho Bancario. 1a Edición. Mc. Graw Hill. México 1996

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Económico. 4a Edición, Porrúa, México 1996

VILLEGAS H. EDUARDO Y ORTEGA O. ROSA MARIA, El Nuevo Sistema Financiero Mexicano PAC, México, 1984.

WITKER, JORGE. Derecho Económico. Harla México, 1985.

## HEMEROGRAFIA

EL FINANCIERO. Flores, Gerardo. 7 de junio de 1997.

EL FINANCIERO. Howard, Georgina. 11 de noviembre de 1996.

EL FINANCIERO Howard, Georgina. 8 de septiembre de 1997.

Diversos artículos de los periódicos, El Economista y Reforma.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Banco de México.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley Orgánica de la Administración Pública

Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito

Ley Organica del Departamento del Distrito Federal.