

632
2ej.



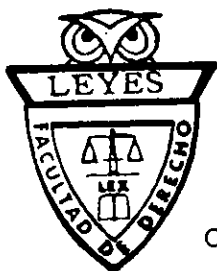
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

**REPERCUSIONES SOCIALES Y MEDIOS DE
PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO
EN LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y
GERENCIAL EN EL SISTEMA FINANCIERO
MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ARELI GUADALUPE REY FLORES



CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

263868.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA**

No. L/28/98

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

La pasante de la licenciatura en Derecho **REY FLORES ARELI GUADALUPE**, solicitó inscripción en este H. Seminario a mi cargo y registró el Tema intitulado:

“REPERCUSIONES SOCIALES Y MEDIOS DE PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO EN LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO”, asignándose como asesor de la tesis al suscrito.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, después de revisarlo y considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, en mi carácter de Director del Seminario, tengo a bien autorizar su **IMPRESION**, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional se designe por esta Facultad de Derecho.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día a aquél en que le sea entregado el presente oficio), en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi más alta consideración.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”.
Cd. Universitaria D.F., a 22 de abril de 1998.


**LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

merg'

A mis fallecidos abuelos Alberto, Francisca y Sacramento, in memoriam.

A mis padres, quienes a través de sus grandes conocimientos, amor y apoyo han inculcado en mí, el deseo de superación.

A mi hermano Hugo, mi gran amigo.

A Victor, mi compañero en la vida.

Al Lic. José Antonio Bahena Morales, con estima y admiración.

A Gerardo Villarino, mi gran amigo. Gracias

Al Lic. Pablo Roberto Almazan Alaniz, por su tiempo y conocimientos brindados.

A Cecilia Fajardo, por sus consejos y apoyo.

A mi abuela Elvira.

A mi familia y amigos.

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO PRIMERO. LA PROTECCION DE LOS INTERESES SOCIALES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO, LA REGULACION DE ESTE Y SU SUPERVISION.....	4
1) La Sociología como ciencia encargada de estudiar los fenómenos sociales.....	5
2) Concepto de Sistema Financiero.....	12
3) La protección del interés social dentro del Sistema Financiero.....	14
4) Autoridades que lo regulan.....	16
5) Sujetos que participan en el Sistema Financiero.....	30
CAPITULO SEGUNDO. MEDIOS DE PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO PARA EL MANTENIMIENTO DE CONDICIONES ADECUADAS PARA LA ESTABILIDAD SOCIAL DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO.....	36
1) Funciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como organismo de supervisión del Sistema Financiero para la protección del interés social....	37
2) Mecanismos de protección a los usuarios del Sistema financiero:.....	40
-Ley de Instituciones de Crédito,.....	40
-Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito,.....	43
-Ley del Mercado de Valores.....	44
3) Aplicación de sanciones y medidas de apremio.....	47
CAPITULO TERCERO. LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL COMO MEDIO DE PROTECCION SOCIAL Y SUS REPERCUSSIONES EN LA SOCIEDAD.....	52
1) Antecedentes legislativos de la intervención administrativa y gerencial.....	53
2) La intervención en instituciones de crédito, en organizaciones auxiliares del crédito y en intermediarios bursátiles.....	60
-instituciones de crédito,.....	62
-organizaciones auxiliares del crédito,.....	65
-intermediarios bursátiles,.....	69

3) Justificación de la intervención administrativa y gerencial.....	71
4) La intervención administrativa y gerencial como acto de autoridad y sus efectos frente a terceros.....	73
5) Constitucionalidad de la intervención administrativa y gerencial.....	80
6) La intervención administrativa y gerencial en otros países y el impacto social que esta	84

CAPITULO CUARTO. CASOS CONCRETOS DE INTERVENCIONES Y SU IMPACTO SOCIAL.....95

1) UNICREVA.....	96
2) ESTRATEGIA BURSATIL.....	101
3) GRUPO FINANCIERO HAVRE.....	104
4) BANCO INTERESTATAL.....	109
5) UNICREF.....	112

CONCLUSIONES.....116

BIBLIOGRAFIA.....120

INTRODUCCION

Durante esta década, la economía mexicana se ha caracterizado por una política económica abierta y de crecimiento, fortaleciéndose el sector financiero del país, lo que ha provocado un aumento considerable en la capacidad de ahorro y una gran diversificación de instrumentos crediticios, indispensables para captarlo, en nuestro sistema financiero, ya que el otorgarles mejores ganancias que en otros mercados extranjeros da como consecuencia la incursión de grandes capitales de otros países en nuestro sistema financiero, pero este atractivo panorama va ligado a que estos capitales no tienen ningún compromiso de ser mantenidos en nuestro país, ya que en cualquier momento pueden ser retirados, lo que ha propiciado crisis económicas.

Es así como la actitud del Estado frente a tales circunstancias no puede ser simplemente de vigilancia; por el contrario, ante la trascendencia de los fenómenos monetarios y crediticios sobre el consumo, el ahorro y la inversión y, en la última instancia, sobre la economía en general, la necesidad de intervenir en la regulación de tales procesos es no solo conveniente, sino que constituye un imperativo de la política económica contemporánea. Por tal motivo, se ha creado mayor conciencia sobre la importancia de proteger los intereses financieros, no solo de la Nación, sino también los de los usuarios brindándoles mayor

seguridad, ya que en la sociedad es en donde más se ve reflejada una crisis económica producto de malas administraciones, donde se pone en peligro no solo el ahorro de la población, sino también el crecimiento económico creando una grieta en la confianza del público, lo que puede arrastrar a una ruina económica.

En tal virtud, se le atribuye al Gobierno la facultad discrecional para otorgar o negar la concesión para dedicarse a las actividades bancarias; permitiéndole seleccionar a las empresas o sociedades cuyos administradores o funcionarios, por su idoneidad técnica y moral, se encuentren capacitados para hacer frente a estas importantes responsabilidades, así como también a intervenir en los problemas económicos que sufren las entidades financieras toda vez que no alcanzan los índices de capitalización como consecuencia de una mala administración, empeorándose esto por la crisis económicas que se viven, dicha intervención se hace a través de programas de apoyo (FOBAPROA y FAMERVAL) que fueron creados para estas entidades que prestan servicios y que no cuentan con la capacidad para solventar una crisis financiera por tal motivo se emplean y destinan recursos del Gobierno Federal para sacar adelante a estas entidades teniendo estos recursos la finalidad de proteger a los grandes inversionistas aclarando que en México no se han dado quiebras de entidades financieras, ya que de ocurrir así se afectaría al público inversionista.

Por eso, es necesario que el Estado afirme sus medios de control administrativo, ya que su preocupación es actuar siempre dentro de los marcos de un régimen de derecho y, a la vez, que tipifique como delitos aquellas conductas peligrosas que se encaminen a debilitar las estructuras de los sistemas crediticios del país, puesto que no solo se quiere proteger la

confianza en las instituciones que gozan de concesión para realizar sus operaciones, sino principalmente, y por medio de la orientación y vigilancia del sistema bancario, amparar al público que con sacrificio de parte de su ingreso forma el ahorro, base de nuestro crecimiento económico.

CAPITULO PRIMERO

LA PROTECCION DE LOS INTERESES SOCIALES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO, LA REGULACION DE ESTE Y SU SUPERVISION

1) LA SOCIOLOGIA COMO CIENCIA ENCARGADA DE ESTUDIAR LOS FENOMENOS SOCIALES

Sociología del latín *socius*-socio y del griego *logos*-tratado. (Tratado de las sociedades)

Desde el origen de la vida humana, el hombre ha sido considerado como el centro y objeto de todas las actividades sociales, por lo que estudiar su comportamiento debe constituir la base de la sociología como una ciencia encargada de estudiar los fenómenos sociales y las formas de comportamiento social, las cuales se agrupan alrededor de las necesidades humanas fundamentales que existen en todas las sociedades y son imprescindibles para mantener una vida social ordenada.

Por lo que toca a la naturaleza de la Sociología podemos encontrar tres alternativas que son:

- 1) “La Sociología es ciencia del espíritu, es decir es una ciencia que analiza solamente significaciones o sentidos.
- 2) La Sociología es una ciencia natural, es decir, es una ciencia que explica exclusivamente hechos y lo hace a través de la causalidad formulando sus leyes por medio de la observación empírica.

3) la sociología además de ser una ciencia causal-explicativa, es decir una ciencia natural, es una ciencia comprensiva de las significaciones o sentidos del obrar social, es decir es una ciencia del espíritu o de la cultura.”¹

Conceptualmente existe una multitud de definiciones de lo que significa la sociología, a continuación expondremos algunas de ellas, con el propósito de encontrar ciertos elementos constantes que permitan ofrecernos algunas nociones de esta disciplina; la definición más sencilla que podamos dar es que la sociología se encarga del estudio del hombre, en cuanto a su conducta con los demás hombres. Para otros autores es la ciencia que se aplica al estudio de los fenómenos de la convivencia humana. Otros la definen como la ciencia que se dirige a la investigación de los agrupamientos humanos. Para Comte, la sociología consiste en el estudio de los fenómenos de las correlaciones que se establecen entre los hombres.

A su vez Max Weber la define como “una ciencia que pretende entender, interpretando la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y efectos”² Aquí podemos observar que la sociología no se concreta interpretar los sentidos o significaciones del obrar social, ya que la interpretación mencionada es apenas el medio para lograr la explicación causal del obrar social tanto en su desarrollo como en sus efectos.

Por otra parte Mendieta y Nuñez nos establece que “el objeto de la Sociología es el estudio:

¹ Azuara Pérez Leandro, Sociología, Edit. Porrúa, 9ª. Edición, México, 1987 p. 17.

² Weber, Max, Economía y Sociedad. Versión española de José Medina Chavarría, Fondo de Cultura Económica, P.4, tomo I.

- a) De lo que es común a todos los fenómenos sociales.
- b) De las relaciones entre los diferentes fenómenos sociales y de los sociales y sus mutuas influencias.
- c) De la influencia del medio externo sobre los fenómenos sociales y de los sociales sobre ese medio.
- d) De la estructura social integrada por instituciones y asociaciones, grupos y cuasi grupos sociales.
- e) Para llegar a comprender a la sociedad como un todo en su estructura, en su funcionamiento y en sus cambios.”³

De lo anterior, podemos señalar que el objeto de la sociología es “recoger un conjunto de datos, hechos o fenómenos de la vida colectiva, a fin de llevar a cabo una explicación teórica consistente acerca de los mismos tanto en sus orígenes cuanto su evolución, encaminada a obtener una visión unitaria tanto de la humanidad o gran sociedad en su progreso cuanto de las pequeñas sociedades, precisando en cada caso el papel de los determinantes geográficos, culturales, económicos, biológicos, etnológicos y psicológicos y la correlación entre todos éstos, para llegar al estudio de los procesos que en esencia constituyen la sociedad y de los problemas de esta sociedad, y tratar de mejorarla, aplicando criterios técnicos, científicos y humanos.”⁴

En virtud de las definiciones expuestas podemos considerar a la sociología como una ciencia cuyo tema es el estudio de lo social; en efecto, “esta ciencia estudia la realidad de lo social tal como es, más no es tema de su incumbencia estricta planear como deben

³ Mendieta y Nuñez Lucio, Breve historia y definición de la Sociología. La Sociología y la investigación social, Edit. Porrúa, 3ª. Edición, México, 1985 p.136.

⁴ Agramonte D. Roberto, Principios de la Sociología, Edit. Porrúa 1ª. Edición, México 1957 p.17.

organizarse las sociedades, pues este otro tema da lugar a tres disciplinas que aunque de suma importancia son diferentes de la sociología, ellas son:

- a) La Filosofía Social.- Tiene como preocupación cómo deberían estar estructuradas las sociedades. Como ejemplos tenemos a La República, de Platón; La Utopía, de Tomás Moro; El Contrato Social, de Rosseau.
- b) La Filosofía Política.- Esta a pesar de tener grandes puntos de contacto con la filosofía social, trata de elaborar planes referentes a cuál sería la mejor forma del Estado. Como ejemplos tenemos a La República y las Leyes, de Platón; el Leviathán, de Hobbes; Manifiesto del Partido Comunista, de Marx.
- c) La Filosofía Jurídica.- Es la disciplina que maneja el tema de cuál sería el mejor régimen jurídico, la mejor legislación, para que se rindieran los mejores frutos en la vida social. Como ejemplos tenemos a Las Leyes, de Platón; El Espíritu de las Leyes, de Montesquieu.

Pero ninguna de estas tres ramas del conocimiento es ciencia en sentido estricto, ya que se plantean un problema normativo ideal. En cambio la sociología, en tanto que es una ciencia, tiene como tema de estudio la realidad social, tal como es, no como debiera ser.”⁵

De las definiciones anteriores se desprende que la sociología es una ciencia, sin embargo, para tener una certeza respecto de si lo es o no, haremos a continuación una reflexión sobre el particular:

⁵ Senior F. Alberto, Sociología, Edit. Porrúa, Duodécima Edición, México, D.F., 1993, p.11.

De entre una gran variedad de definiciones de lo que se entiende por *ciencia*, podemos describirla como un conjunto de conocimientos con pretensión de validez universal, generalizados, referentes a una rama delimitada del saber y ordenados en forma sistemática.⁶ Es decir, toda ciencia está constituida por un conjunto de nociones, de informaciones, de ideas, es decir, su material constitutivo lo forma el conocimiento; estos conocimientos no han de ser construcciones imaginarias, ficticias, sino por el contrario, aspiran a ser válidos (son válidos cuando son verdaderos, entendiéndose por esto como el conocimiento que concuerda con la realidad a la cual se refiere).

Al decir que la ciencia es un conjunto de conocimientos generalizados se refiere a un conjunto indeterminado de objetos, fenómenos que tienen caracteres similares, estos conocimientos que se integran a una ciencia no se extienden a la totalidad de las cosas del mundo, sino que cada una ofrece un aspecto delimitado por el conocimiento, es decir, cada ciencia tiene una esfera determinada de investigación y sus conocimientos no se encuentran dispersos, sino por el contrario han de estar ordenados, articulados entre sí, guardando relaciones mutuas y éstas pueden ser de coordinación (cuando se encuentran en el mismo rango o plano de importancia), de supraordinación (cuando se encuentran en un rango superior, o sea, cuando son conocimientos que sirven de fundamento para los otros) y de infra o subordinación (cuando se encuentran en un plano inferior jerárquico, esto es, cuando son conocimientos cuya validez depende o está condicionada o fundamentada en otros de rango superior).

Por otra parte, la sociología está constituida por un conjunto de conocimientos, estos pretenden ser válidos, o sea, verdaderos, no se refieren a sociedades concretas o a fenómenos sociales particulares o determinados, sino que los conocimientos sociológicos se refieren a conjuntos indeterminados de fenómenos sociales, en cualquier lugar y tiempo, siempre que dichos fenómenos guarden entre sí cierta semejanza, cierta

⁶ *Ibid.* P.15.

tipicidad, o sea, que los conocimientos de la sociología son generales, incluso aspirando a formular leyes. De lo anterior, se desprende que la sociología, reuniendo los más inmediatos caracteres del saber científico, es de considerarse como una ciencia.

En los párrafos anteriores se ha estado hablando de cuál es el fin de la sociología y se ha mencionado que en general se encarga del estudio de la *sociedad*, lo que lleva implícito estudiar las conductas del ser humano, que son la base de todas las actividades que realiza dentro de ella, por lo que se hace necesario definir a ésta como un “conjunto de formas, interacciones y procesos que se dan entre los hombres”⁷

Otra acepción que se le da a la sociedad “es el conjunto de unos especiales modos de conducta, de los modos de conducta del individuo que son influidos por otros seres humanos presentes o distantes pero tomados en consideración; además de los modos de conducta en que el agente orienta su obrar hacia otra persona también los modos de conducta influidos por las obras objetivas de los demás, esto es, aprendidos de la herencia sociocultural de los modos de conducta articulados con los comportamientos de otras personas”⁸ como consecuencia de esas conductas nacen las instituciones sociales que son patrones culturales que influyen en nuestro comportamiento, estas instituciones sociales difieren entre sí en cuanto a sus derechos sobre el individuo; en unas la participación es involuntaria, es decir, la persona no tiene la oportunidad de decidir si debe o no pertenecer, como lo es la familia en la que nacemos, otra de ellas es la participación en el tipo de gobierno, dado que la persona tiene ciertos derechos y obligaciones en relación con el Estado bajo cuya bandera se vive; por otro lado, existen instituciones sociales en las que el individuo pertenece en forma voluntaria, como por ejemplo, en las instituciones económicas, el individuo es libre en decidir su profesión, negocio o industria, más no puede, sin embargo, separarse del sistema económico general de su sociedad.

⁷ Recasens Siches Luis, Tratado General de Sociología, Edit. Porrúa, 2ª Edición, México, 1991, p. 109.

⁸ *Ibid.* P. 186.

Por otra parte, la función de la sociología se extiende a un sin número de cuestiones particulares pertenecientes a todos los aspectos de la vida social y cubre todos los llamados "problemas sociales", o sea, los problemas planteados por el hecho de desajustes o fracasos individuales o colectivos respecto de las pautas o de los propósitos de varios grupos, estos problemas se pueden relacionar con la edad, sexo, profesión y educación, condiciones económicas y raza, creando un síntoma de malestar de la sociedad, siendo éste un elemento que indica desequilibrio social. Una consecuencia de estos problemas se ven reflejados en actos delictivos que, aunque ésta no es la materia de estudio, lo que nos interesa son los llamados delitos de cuello blanco y estos suelen aparecer en causas civiles o comerciales, en las cuales los damnificados están más interesados en el resarcimiento pecuniario que en la condena penal, ejemplos de estos, son los fraudes y/o las quiebras a los bancos, entidades financieras, etc., mismos que afectan su buen funcionamiento y que traen como consecuencia afectaciones sociales, los cuales se verán en capítulos posteriores.

Por último, señalaremos que la sociología es una ciencia que procura describir, explicar y predecir los fenómenos sociales con la mayor objetividad posible, por lo que resulta importante estudiarla desde el punto de vista jurídico, como conjunto de normas sancionadas por el Estado de acuerdo con los procedimientos predeterminados, que se consideren válidas en un territorio, por lo que podemos afirmar que "la sociología del derecho es una rama de la sociología que trata de describir, explicar y predecir los modos como las personas interactúan tomando como referencia positiva o negativa un conjunto de normas jurídicas. Esto es, cómo aplican o eluden en su vida social esas normas, y como se relacionan en la acción esas normas con otros sistemas normativos que también guían la acción humana."⁹

⁹ Fucito Felipe, Sociología del Derecho, Edit. Universidad, Buenos Aires, Arg. 1993, p.23.

2) CONCEPTO DE SISTEMA FINANCIERO

El Estado, a través del Poder Ejecutivo, desarrolla actividades que se encaminan a la realización de los servicios públicos y a la satisfacción de las necesidades generales de la población. Siendo esto así, es lógico que la Administración Pública tenga día a día que incrementar sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas, a fin de llegar a metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, lo que lleva a realizar, entre otras, una regulación más estrecha de las actividades financieras, con la finalidad de crear un bienestar económico y social.

Asimismo, el Estado debe procurar satisfacer las necesidades de la sociedad, como son la salud, la educación, seguridad, etc., así como también la protección de las inversiones del público, a través de medios regulatorios, a fin de mantener a las entidades financieras en condiciones adecuadas en su estabilidad y en su solvencia.

Esto nos lleva a reflexionar sobre la necesidad e importancia de la protección social que debe brindar el Estado dentro de nuestro *sistema financiero*, entendiéndolo por éste “el conjunto de elementos, (personas, instituciones, autoridades, disposiciones legales, etc.) que permiten el tráfico de los recursos económicos que fluyen como medio de cambio en la actividad productiva de nuestro país”¹⁰

En virtud de lo anterior, es importante definir lo que son las finanzas y dentro de este ámbito, la rama del derecho encargada de su estudio:

¹⁰ Balmori Iglesias Angela y Giorgana Frutos Víctor M., Apuntes de derecho bursátil, Academia Mexicana de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, México, 1993, p.23.

Las finanzas las podemos definir como “el área de la actividad en la cual el dinero es la base de las diversas realizaciones, sean inversiones en bolsa, en inmuebles, empresas industriales, construcción desarrollo agrario, etc. En una segunda definición podemos definirla como el área de la economía en la que se estudia el funcionamiento de los mercados de capitales y de la oferta y precio de los activos financieros”¹¹

Sergio Francisco de la Garza, sostiene que “el Derecho Financiero es el conjunto de normas jurídicas que regulan la actividad financiera del Estado en sus tres momentos, a saber: en el establecimiento de tributos y obtención de diversas clases de recursos , en la gestión o manejo de sus bienes patrimoniales y en la erogación de recursos para los gastos públicos, así como las relaciones jurídicas que en el ejercicio de dicha actividad se establecen entre los diversos órganos del Estado o entre dichos órganos y los particulares, ya sean deudores o acreedores del Estado.”¹²

En las últimas décadas, no solo en México, sino a nivel mundial, los cambios para llegar a una economía de libre mercado han sido muy drásticos, de manera que estos se han experimentado radical y vertiginosamente respecto de la organización que existió en el siglo pasado, pero particularmente en nuestro país las condiciones sociopolíticas han sido determinantes por cuanto al alcance de las modificaciones sufridas en el Sistema Financiero. En efecto, los cambios radicales más importantes y recientes del sistema han tenido lugar en nuestra última década al haber sufrido un proceso de nacionalización de la banca en 1982, para encontrarnos ahora en un punto inverso, en esta concepción, el Estado ha conservado con carácter de sociedades nacionales de crédito a la banca de desarrollo, con el fin de financiar sectores prioritarios o estratégicos de la actividad económica nacional y, por otro lado, en virtud de la apertura del Sistema Financiero con

¹¹ Gallego Aguaguil Santiago y Tamamés Ramón, Diccionario de economía y finanzas, 1ª edición, Alianza Editorial, S.A., Madrid España, 1994, s/p.

¹² De la Garza Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, decimaséptima edición, Edit. Porrúa, México, D.F., p.17.

la inversión privada nacional y extranjera en nuestro país, surgiendo en los 90's los grupos financieros, los cuales con fundamento en su artículo 7° de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras¹³ los mismos estarán integrados por los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro y de las cuales se hablará más adelante. Por otra parte, uno de los fines de dichos grupos financieros es que las entidades financieras integrantes de ese grupo puedan actuar de manera conjunta frente al público ofreciendo servicios complementarios y teniendo como objeto el adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes de ese mismo grupo. así como el establecimiento de bancos extranjeros que fungen como entidades financieras del exterior, para lo cual el Estado utiliza diversas medidas de control para la protección de los intereses del público, como se verá a continuación:

3) LA PROTECCION DEL INTERES SOCIAL DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO

En nuestra moderna economía la formación del capital o inversión la llevan a cabo, principalmente, las empresas comerciales, especialmente las sociedades anónimas. Cuando una compañía tiene grandes oportunidades de invertir, sus propietarios estarán tentados a mantener en la sociedad buena parte de los beneficios obtenidos; de donde resulta que el ahorro depende en alto grado de la inversión realizada por las empresas.

¹³ Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990.

Pero también existe otro grupo ahorrador, completamente distinto al señalado en el párrafo anterior, que son los individuos y las familias, quienes desean ahorrar por muchas y variadas razones: por prever para su ancianidad, costear un gasto futuro, etc., cualquiera que sea el motivo para que el individuo ahorre, prácticamente no tiene nada que ver con las oportunidades de inversión de la sociedad con las empresas que cuentan con grandes capitales.

Es por eso que la protección jurídica a los usuarios del sistema financiero consumidor es un aspecto que en recientes décadas ha sido considerada muy importante, no dando a entender que el capital de las grandes empresas no pueda ser considerado de menor importancia, sino que desgraciadamente el capital del pequeño ahorrador o del pequeño inversionista es el que corre mayores riesgos, ya que la falta de información en este sentido trae como consecuencia que puedan ser sujetos de fraudes.

En nuestro país existen diversos ordenamientos legales como son la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley de Sociedades de Inversión, el Código de Comercio, entre otras, para la protección jurídica de los consumidores de bienes y servicios financieros, por lo que el Gobierno Federal otorga facultades a la administración pública centralizada y desconcentrada para resolver conflictos que se presentan entre los consumidores y los proveedores de bienes y prestadores de servicios y que a continuación estudiaremos.

4)AUTORIDADES QUE LO REGULAN

De acuerdo a nuestra Constitución Política en su artículo 73, fracción X le otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar sobre “servicios financieros”, es decir que estos son de competencia Federal, por lo tanto la ejecución de dichas leyes corresponde al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, misma que ejerce a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las Comisiones Nacional Bancaria y de Valores, de Seguros y fianzas así como la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro. Por otra parte también interviene Banco de México, como un organismo autónomo, por lo que haremos un estudio breve de éstos:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

Antecedentes.

El 8 de noviembre de 1821 se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aún cuando desde el 25 de octubre de 1821 existía la Junta de Crédito Público.

El 26 de enero de 1825 se expidió el Reglamento Provisional para la Secretaría del Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana y en la cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la citada ley del 16 de noviembre de 1824.

Al transformarse nuestro país en una República Central, se expidió la ley del 3 de octubre de 1835, misma que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los Estados que quedaban sujetos a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda. Las Bases Orgánicas de la República Mexicana del 14 de junio de 1843, le dieron a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

El 27 de mayo de 1852 se publicó el Decreto por el que se modifica la Organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la del Crédito Público; antecedente que motivó que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio.

El 23 de mayo de 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándosele funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la cuenta General de la Hacienda Pública. Asimismo, la Tesorería general de la Federación, a partir de esa fecha cambió su denominación por Tesorería de la Federación.

El 1° de septiembre de 1925 se fundó el Banco de México, S.A., como Banco Central, con el propósito de terminar con la anarquía en la emisión de billetes.

Con la publicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el 29 de diciembre de 1976, la programación y presupuesto del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pasó a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En

consecuencia se expidió un nuevo Reglamento Interior que se publicó el 23 de mayo de 1977.

El 31 de diciembre de 1979 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Reglamento Interior, con motivo de las reformas a diversos ordenamientos legales como las leyes General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares; del Impuesto al Valor Agregado; de Coordinación Fiscal; de Valoración Aduanera de las Mercancías de importación y del Registro Federal de Vehículos.

Con las Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal, del 29 de diciembre de 1982, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, derivadas de la nacionalización bancaria, así como en materia de precios, tarifas y estímulos fiscales.

Como resultado de estas atribuciones, se publicó un nuevo Reglamento el 26 de agosto de 1983, mediante el cual se facultó al C. Secretario para presidir el Consejo Nacional de Financiamiento del Desarrollo, se creó la Contraloría Interna adscrita al Área del C. Secretario, efectuándose cambios importantes como:

En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se crearon la Dirección general de Informática y Evaluación Hacendaria y la Unidad técnica de Precios y Tarifas de la Administración Pública. Asimismo, se transfirió la Dirección General de Bancos, Seguros y Valores a la nueva Subsecretaría de la Banca Nacional con la denominación de Dirección General de Seguros y Valores. Así como también se creó la Subsecretaría de la

Banca Nacional con las Direcciones Generales de Política Bancaria; de Banca de Desarrollo y de Banca Múltiple.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría del 22 de marzo de 1988, se produjeron cambios en la estructura orgánica derivados de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se eficientó la regulación del servicio público de la banca y crédito, asimismo se amplió la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades conferidas por las Leyes fiscales, en tal sentido entre las modificaciones más importantes que hubo, en materia financiera son:

En la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público se suprimió la Dirección General de Informática y Evaluación Hacendaria, se adscribieron a los Directores Generales de Banca de Desarrollo; de Banca Múltiple y de Seguros y Valores, toda vez que desaparece la Subsecretaría de la Banca Nacional.

Y por último el decreto de 23 de diciembre de 1993 se expidió la Ley del Banco de México, la cual se establece que el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México.

Por otro lado, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,¹⁴ en su artículo 31 establece las facultades con que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; entre éstas, las que destacan en materia financiera son:

¹⁴ Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976.

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

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

En virtud de éstas funciones podemos señalar que la finalidad de ésta Secretaría es coadyuvar al mejoramiento de nuestra economía, misma que por la crisis que sufrió nuestro país hace unos pocos años, ha tenido retrocesos en términos de estabilidad, empleo y bienestar social, ya que el contar con una estabilidad económica nos permite observar un horizonte más amplio para la planeación y evolución de proyectos productivos, al tiempo que constituye un incentivo para la generación del ahorro a mayores plazos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con estas facultades permite hacer del ahorro interno la base del financiamiento del desarrollo de nuestro país, estableciendo condiciones que propicien la estabilidad y certidumbre para la actividad financiera.

LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

Antecedentes

En los años que siguieron a la independencia de nuestro país nacieron los primeros bancos, siendo así como empezó a surgir de manera esporádica la actividad de esas

instituciones, la cual carecía de regulación y vigilancia por parte del Gobierno de aquella época. Como consecuencia de la agitación y desorden que provocó tal situación, fue necesario crear una legislación con el fin de poner un orden, protegiendo así la economía de los ahorradores.

En 1883 se reformó la Constitución, en donde se autoriza al Congreso de la Unión conformar un Código de Comercio, mismo que fue promulgado al año siguiente y en el que se reguló por primera vez a las instituciones de crédito, aunque de una manera rudimentaria y en éste se dispuso que la vigilancia de estas instituciones correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de interventores particulares para cada banco.

Entre algunas de las atribuciones con que contaban dichos interventores podemos señalar las siguientes:

- Investigar la existencia en caja con que el banco debía comenzar sus operaciones.
- Firmar los billetes, atendiendo que la emisión no excediera de la suma facultada por la Secretaría de Hacienda.
- Informar a la Secretaría de Hacienda los informes que les fueran solicitados.

Aunque las disposiciones que estableciera dicho código contenía grandes deficiencias, éste fue el primer gran paso para la construcción de un sistema bancario en nuestro país.

En 1889, se promulgó un nuevo Código de Comercio, el cual no tuvo avance alguno en la creación de un sistema bancario, sino que, por el contrario, los pocos lineamientos

jurídicos a los que habían sido sometidas las instituciones de crédito en el código de 1884 quedaron sin efecto, entre ellas las de vigilancia. Aunque lo más relevante de este Código de 1889 fue la implantación de una norma en la que se establecía que ningún organismo bancario podía crearse ni funcionar, si no contaban con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No fue sino hasta el año de 1896 en el que se consideró que tanta desorganización e ilegalidad no podía subsistir por más tiempo, por lo que se solicitó nuevamente al Congreso de la Unión que se sometiera a deliberación y, en su caso, fuera aprobada una iniciativa de Ley, la cual regularía el establecimiento, función y operación de las instituciones bancarias. Fue así como en el año de 1897 se publica la Ley General de Instituciones de Crédito, en la que el sistema de vigilancia de las instituciones crediticias quedaría ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de interventores nombrados para cada banco, así como la vigilancia llevada a cabo por el público en general, en virtud de la publicidad con que los bancos debían hacer sus balances mensuales e informes anuales.

Al pasar de los años dicha Ley sufrió distintas reformas hasta que en 1924 se crea la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, con el fin de crear un nuevo sistema bancario que contara con una estructura sólida, con instrumentos adecuados para inducir al ahorro, cuidando los intereses del público.

Por Decreto Presidencial, el 24 de diciembre de 1924, se crea la Comisión Nacional Bancaria, incorporada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero dotada de una competencia especializada y una amplia libertad funcional, de la que mencionaremos algunas de sus atribuciones y obligaciones con que contaba en materia de protección a los intereses del público:

Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al régimen de los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y toda clase de sociedades o individuos nacionales o extranjeros, o bien sucursales o agencias de instituciones extranjeras que realizaran con el público cualquier clase de operaciones de carácter bancario.

Tener a su cargo un cuerpo de inspectores o interventores a los que nombraría o removería libremente.

Dirigir las inspecciones en los bancos cuando lo considerara necesario y al menos una vez al mes.

Obtener, recopilar y publicar anualmente las estadísticas bancarias de la República y todos aquellos datos que pudieran ser de utilidad para el conocimiento adecuado de la situación bancaria en el país.

Cuidar de que las operaciones que hicieran los bancos no fueran ajenas a su objeto.

Vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, los depósitos y sus inversiones en el extranjero.

Al pasar de los años fue necesario adecuar las funciones de inspección y vigilancia para poder seguir desarrollando un sistema bancario acorde con las necesidades financieras y sociales del país. Así, en el año de 1926, se promulga la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios; en 1941 la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y unos años más tarde, en 1968, se reforma la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para atribuir a la Comisión Nacional Bancaria la supervisión y vigilancia de estas instituciones, medida que se complementó con el decreto del ejecutivo

de 1970, por la cual la Comisión Nacional de Seguros se incorporó a la Comisión Nacional Bancaria.

Con motivo de la nacionalización de la banca privada en 1982, fue necesario llevar a cabo un proceso de reformas estructurales que culminó con la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito en el año de 1985; y no fue sino hasta julio de 1990 que el Congreso aprobó la Ley de Instituciones de Crédito cuyo objeto es regular el servicio de banca y crédito; la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito y las actividades y operaciones que las mismas puedan realizar; su sano y equilibrado desarrollo; la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano¹⁵

En virtud de la modernización del Sistema Financiero, el Congreso de la Unión dispuso que la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros y fianzas, así como de otras sociedades que operan en ese mismo campo debería corresponder a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en sustitución de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, fue así como se publica el 14 de enero de 1991 el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, obteniendo así una nueva estructura organizativa.

Por otra parte, la situación económica que ha vivido nuestro país en los últimos años ha implicado desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder mejor a las necesidades de nuestro país.

¹⁵ Artículo 1º de la Ley de Instituciones de Crédito.

Actualmente nuestro sistema financiero se ha enfocado hacia lo que se conoce como un esquema de banca universal, contando con una gran gama de servicios a través de las distintas entidades que forman parte de un grupo financiero, por lo que se hizo necesario la creación de una supervisión más amplia y eficaz hacia las entidades financieras, por lo que se vio la necesidad de fusionar la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, creando así un órgano desconcentrado llamado Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual fue creado, mediante decreto de fecha 24 de abril de 1995,¹⁶ teniendo 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, y la protección de los intereses del público. También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero (artículo 1° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores)¹⁷

Como ya se ha mencionado, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicha desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se le otorgan determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

Facultades:

Las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores son muy amplias, por lo que tratándose de un estudio de ellas estableceremos las que nos señala la Ley de la

¹⁶ Publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1995.

¹⁷ IDEM

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en materia de protección a los intereses del público inversionista, establecidas en su artículo 4º.

-Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero.

-Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades.

-Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros.

-Dar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios y actuar como conciliador y árbitro, así como proponer la designación de árbitros, en conflictos originados por operaciones y servicios que hayan contratado las entidades con su clientela, de conformidad con las leyes correspondientes.

-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 o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes.

-Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables.

-Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran en términos de las disposiciones que regulan a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas.

-Investigar presentas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada, de conformidad con las leyes que rigen a las entidades.

-Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas.

-Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas.

BANCO DE MEXICO

El primer antecedente legal del Banco de México, como Institución Central reguladora de la circulación monetaria, es el Decreto de 3 de abril de 1916, en el que el Gobierno Constitucionalista creó la Comisión Monetaria, que absorbió las funciones de la antigua Comisión de Cambio y moneda, establecida en 1905.

El 5 de febrero de 1917 al promulgarse la Constitución Vigente, dentro del artículo 28 relativo a la prohibición de los monopolios, se incluyó como excepción la acuñación de monedas y emisión de billetes que debería hacerse por el Banco del Estado. A fines de 1917, el ejecutivo presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Orgánica del

Banco Unico de Emisión, junto con otra relativa a una Ley de Instituciones de Crédito, en la discusión de los proyectos hubo diferencias en cuanto a organizar al banco, ya fuera en forma de sociedad anónima y con participación directa de los accionistas en su administración o bien como banco del Estado, con fondos públicos exclusivamente y manejados solo por el Gobierno.

Años después, en 1920 se presentó un proyecto de Ley para crear el Banco Unico y en febrero de 1921 el Ejecutivo promovió otro que contemplaba el establecimiento de ocho bancos regionales de emisión, propuesta que no fue aprobada por el Congreso.

En 1923 se autoriza al poder legislativo para formular la Ley del Banco de México y proceder a su instalación. Todo ese año, se estuvo gestionando la obtención de fondos para integrar el capital, pero por problemas con los banqueros internacionales, no se llegó a constituir el Banco Unico durante el período del Presidente Obregón.

El presidente Plutarco Elías Calles formó una comisión presidida por Alberto J. Pani, Secretario de Hacienda, e integrada por Manuel Gómez Morín, Fernando de la Fuente y Elías S. de Lima, que al fin redactó en definitiva la Ley General de Instituciones de Crédito y la Ley del Banco de México y sus estatutos. Así el 28 de agosto de 1925 se promulgó la Ley que creó al Banco de México, S.A., esta tendría por objeto, emitir billetes, regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés, redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil, Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal y efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y de descuento con las limitaciones que la misma ley establecía. La sociedad estaría domiciliada en la Ciudad de México y podría establecer agencias en la República y en el extranjero.

Desde su fundación hasta las reformas de 1932, la política del Banco se encaminó a la reconstrucción del sistema bancario, para este fin establecieron 26 sucursales en el país, se disminuyeron las tasas de interés y se estimularon las transacciones. Sus relaciones con las instituciones comerciales de crédito se comenzaron a ejercer a través de los redescuentos, de las disposiciones sobre el crédito y del establecimiento de las reservas obligatorias del 5% sobre sus depósitos del público. En 1935 se prescribió la circulación de los billetes del Banco de México con poder liberatorio ilimitado y se declaró la única moneda que debía existir en la República. El Banco quedó así convertido en el responsable pleno de la circulación monetaria del país transformándose definitivamente, en el Banco Central.

El 28 de agosto de 1936 se modificó la Ley Orgánica, haciendo obligatoria la asociación al Banco de México de los bancos privados.

Con la nacionalización de la banca privada (1° de septiembre de 1982), la personalidad jurídica del Banco Central, sufrió cambios, dejó de ser una sociedad anónima para convertirse en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Posteriormente, en 1993 el Gobierno tomó la decisión de otorgarle al Banco Central autonomía plena para que este procurara como objetivo prioritario la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda y con esto se separaría plenamente, de manera permanente, la función de crear dinero de las necesidades de financiamiento del Gobierno. De modo tal que las presiones que sufriría éste para ejercer su gasto, no violentaran la conducción responsable de la política monetaria. Por otra parte dicho Banco Central tiene que esforzarse además, porque los recursos que se encuentran en manos de los particulares no

se malgasten en especulaciones o se apliquen a actividades relativamente poco productivas.

Las funciones que se encuentran contenidas en su Ley Orgánica, tienen fundamento legal en el artículo 28 Constitucional y consisten en procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.

5) SUJETOS QUE PARTICIPAN EN EL SISTEMA FINANCIERO

Diversos son los sujetos que intervienen en nuestro Sistema Financiero, mismos que por las funciones que tienen dentro de este es necesario clasificarlos en:

a) AUTORIDADES: Anteriormente se hizo un estudio acerca de cuales son las autoridades que regulan al Sistema Financiero, por lo que solo volveremos a hacer referencia a ellas, los cuales son: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la que a su vez dependen la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, La Comisión Nacional de seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro y por otra parte el Banco de México como un organismo autónomo.

b) ORGANISMOS DE SERVICIO: Son los que prestan sus servicios al público inversionista siendo estos los sujetos de regulación por parte de las autoridades del Sistema Financiero, a estos entes de servicio los dividiremos de acuerdo a la legislación que los supervisa:

1) De acuerdo a la Ley de Instituciones de Crédito tenemos a las **Instituciones de Crédito (banca múltiple y banca de desarrollo)**, cuyo objeto es la prestación del servicio de banca y crédito, entendiéndose por este la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados (art. 2).

-Sociedades financieras de objeto limitado: Su objeto es la captación de recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o sector. (artículo 103, fracción IV).

2) En la Ley General de Organizaciones Auxiliares del Crédito encontramos a las organizaciones auxiliares del crédito, las cuales son:

-Almacenes generales de depósito: Cuyo objeto es el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos (artículo 11).

-Arrendadoras financieras: El objeto de estas es adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales según se convenga, una cantidad en dinero determinada, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios y adoptar al vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales de este que pueden ser la compra de los bienes

a un precio inferior a su valor de adquisición, a prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal pagando una renta inferior y/o a participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero en las proporciones y términos que convengan en el contrato (Artículo 25 y 27).

-Uniones de crédito: Cuya función es dar créditos a sus socios y prestar su garantía o aval conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, así como recibir exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito y de fianzas del país o de entidades financieras de exterior así como de sus proveedores (artículo 40).

-Empresas de factoraje: Su finalidad es celebrar contratos de factoraje financiero con sus clientes (personas físicas o morales), mediante el cual la empresa de factoraje, adquiere de sus clientes derechos de crédito relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos (artículo 45-A).

-Casas de cambio: Su objeto es la realización en forma habitual y profesional operaciones de compra, venta de divisas con el público dentro del territorio nacional (artículo 81).

-Sociedades de ahorro y préstamo: Su fin es la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. la colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos (artículo 38-B).

3) De los contenidos en la Ley del Mercado de Valores, encontramos a:

-**Las casas de bolsa:** La Ley no nos da una definición exacta de lo que son las casas de bolsa, pero las podemos definir como una persona moral autorizada para actuar como intermediario en el mercado de valores; aunque en dicha Ley en sus artículos del 21 al 28, nos habla sobre las operaciones permitidas a estas, la diversificación de operaciones, confidencialidad, información obligatoria y aranceles.

-**Especialistas bursátiles:** Son personas que actúan como intermediarios por cuenta propia, respecto de los valores en que se encuentren registrados como especialistas en la bolsa de valores de que sean socios (artículo 22 Bis).

-**Bolsas de valores:** Su objeto es facilitar las transacciones y procurar el desarrollo del mercado respectivo (artículo 29).

-**Calificadoras de valores:** Instituciones especializadas en el examen de las emisiones, que cuentan con sistemas profesionales estandarizados y autónomos de análisis de crédito tendientes a emitir dictamen sobre la probabilidad de pago oportuno de dichas emisiones basado en una escala predeterminada de calificaciones.

-**Instituciones para el depósito de valores:** Su objeto es satisfacer necesidades de interés general relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores (artículo 54).

4) Dentro de la Ley de Sociedades de Inversión tenemos a las **sociedades de inversión comunes** (aquellas que para realizar sus operaciones se sujetarán al régimen que

establezcan la disposiciones de carácter general que expida la Comisión Nacional Bancaria y de Valores oyendo la opinión del Banco de México, y que podrán considerar entre otros: el porcentaje máximo del activo total de la sociedad que podrá invertirse, el porcentaje máximo de valores de un mismo emisor que podrá ser adquirido por una sociedad de inversión y el porcentaje mínimo del activo total de la sociedad que deberá invertirse en valores cuyo plazo por vencer no sea mayor a tres meses), **sociedades de inversión en instrumentos de deuda** (aquellas que operan exclusivamente con valores y documentos de renta fija y la utilidad o pérdida neta se asignará diariamente entre los accionistas) y **sociedades de inversión de capitales** (estas operarán con valores y documentos emitidos por empresas que requieren recursos a largo plazo y cuyas actividades estén relacionadas preferentemente con los objetivos de la Planeación Nacional de Desarrollo), así como a **las sociedades operadoras de sociedades de inversión** cuya función es la prestación de servicios de administración a estas, así como la distribución y recompra de sus acciones.

5) En la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, como su nombre lo indica se encuentran los **grupos financieros** y las **sociedades controladoras** su objeto es adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo: En ningún caso la controladora podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financiera del grupo de estos.

c) **ORGANISMOS DE APOYO:** Estos son entes que no son supervisados por las leyes que componen al Sistema Financiero, pero que coadyuvan al desarrollo de éste; y entre ellos encontramos a la Asociación Mexicana de Bancos, Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, las asociaciones de arrendadoras, empresas de factoraje, de seguros, de fianzas, la Academia Mexicana de Derecho Bursátil, así como todos aquellos institutos y universidades que ayuden a crear una cultura financiera.

d) EMISORES: Son aquellas empresas que ponen sus valores a la venta a través de la Bolsa Mexicana de Valores. Para recibir el calificativo de emisor, se requiere que sea oferta abierta al gran público inversionista a través de la Bolsa.

e) PUBLICO INVERSIONISTA: Personas físicas o morales que aportan sus recursos financieros para la compra de valores emitidos por empresas en la Bolsa Mexicana de Valores, con el propósito de obtener algún beneficio a futuro.

CAPITULO SEGUNDO

MEDIOS DE PROTECCION DE LOS INTERESES DEL PUBLICO PARA EL MANTENIMIENTO DE CONDICIONES ADECUADAS PARA LA ESTABILIDAD SOCIAL DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO

1) FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES COMO ORGANISMO DE SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO PARA LA PROTECCION DEL INTERES SOCIAL.

Durante los últimos años se han aplicado diversas medidas con objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder mejor a las necesidades de nuestro país; se han otorgado autorizaciones para la constitución y operación de bancos, casas de bolsa y otros intermediarios financieros, aumentando significativamente el número de entidades que ofrecen servicios y productos financieros para atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía. Si bien de esta estructura se derivan importantes ventajas, también implica la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, para poder supervisar de manera más eficaz a las entidades financieras a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan sus sistemas de control, así como su calidad moral y técnica de sus administradores

Los actos de abuso por parte de los administradores de las entidades financieras comprometen la estabilidad de las instituciones ya que rigen y dañan el buen nombre de nuestro sistema financiero, por lo que estos malos manejos deben ser prevenidos y sancionados; esto ha derivado en intervenciones gerenciales por parte de las autoridades, a fin de restablecer su correcto funcionamiento y con ello proteger los intereses del público del sistema financiero en su conjunto y de lo que hablaremos en los capítulos siguientes.

Es así que como se le han otorgado a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores las facultades de supervisión y regulación de las entidades financieras (dentro del ámbito de su competencia) 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.

Diversas son las facultades con que cuenta dicho Organismo para cumplir con su objeto, estas se encuentran establecidas dentro del artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, mismas que ya fueron mencionadas dentro del primer capítulo denominado las autoridades regulatorias del Sistema Financiero.

Los aspectos que cabe destacar dentro de las funciones que realiza dicho Organismo son en particular las de inspección y vigilancia que aunque se trate de dos términos muy similares, dentro de la práctica tienen grandes diferencias y de las cuales hablaremos brevemente

En nuestra concepción la inspección consiste en cuidar que las entidades que prestan sus servicios dentro del Sistema Financiero se ajusten en sus operaciones, no solo a la Ley de Instituciones de Crédito, a la Ley General de organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a la Ley del Mercado de Valores, según corresponda así como al contenido del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en materia de inspección, vigilancia y contabilidad publicado en el Diario oficial de la Federación el día 24 de noviembre de 1988, ¹⁸ (en el caso de instituciones de crédito) sino a las demás disposiciones aplicables, y para ello tiene la Comisión las más amplias facultades para que las entidades se ajusten a estas disposiciones. Por otra parte y derivado del artículo 133 de la Ley de Instituciones de Crédito y del artículo 8° del Reglamento anteriormente citado la inspección consiste en revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general todo lo que pueda afectar su posición financiera y legal.

¹⁸ Este Reglamento continuará vigente de conformidad con el artículo octavo transitorio de la Ley de la Comisión Nacional bancaria y de Valores.

Basados en el concepto anteriormente apuntado, podemos decir que los objetivos que persigue la inspección bancaria, son:

a) Legales: Mediante este objetivo se persigue la debida observancia del régimen jurídico que constituido por leyes, reglamentos y diversas disposiciones generales o especiales, norman el buen funcionamiento del sistema bancario.

b) Técnico -contables: En la inspección bancaria se tienen que cubrir todos los requisitos técnicos de la profesión de Contador Público, complementada con un conocimiento del criterio sustentado por las autoridades bancarias respecto de la operación de las instituciones u organizaciones, con el objeto de establecer la situación financiera de la misma.

c) Social: La consecución de este objetivo es la protección de los intereses de terceros aportadores de los recursos con que la banca opera.

Por otra parte la vigilancia consiste en la comprobación y evaluación sistemática del funcionamiento, servicios y operación de las instituciones y personas consideradas individualmente, por grupos de instituciones y a nivel del sistema que representan cada tipo de ellas, para cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales que le son aplicables y prevenir, identificar y, en su caso, corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar su estabilidad, solvencia, eficacia y productividad,¹⁹ dicha Comisión adoptará medidas para que se cumpla con las disposiciones legales y administrativas que le son aplicables, pudiendo al efecto conforme a ellas definir criterios, establecer reglas y procedimientos de carácter general a los que deban ajustar su funcionamiento y proponer a las autoridades competentes las que sean necesarias o convenientes. En la adopción de las

¹⁹ Artículo 26 del Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad.

medidas anteriormente señaladas la Comisión formulará los oficios respectivos en que hará constar las observaciones y ordenará la realización de los actos necesarios para normalizar y aún para liquidar las operaciones, según proceda, debiendo supervisar su cumplimiento.

El cumplimiento de los objetivos anteriormente señalados, reclama que los fines primarios de los procedimientos que emplea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en la inspección y vigilancia de las instituciones integrantes del sistema bancario mexicano, estén enfocados a determinar la situación financiera y económica de las mismas; sin descuidar, desde luego, el aspecto legal de sus operaciones.

2) MECANISMOS DE PROTECCION A LOS USUARIOS DEL SISTEMA FINANCIERO: LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO, LEY DEL MERCADO DE VALORES

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

Dentro de esta Ley, los usuarios del servicio de banca y crédito podrán, a su elección, presentar sus reclamaciones ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes de la Federación o del orden común, en caso de que las reclamaciones se presenten ante dicha Comisión, ésta conciliará y, en su caso, resolverá las diferencias que se susciten entre las instituciones de crédito y los usuarios del servicio de banca y crédito derivadas de la realización de operaciones y de la prestación de servicios bancarios; existe una excepción, que consiste que en caso de diferencias que surjan respecto al cumplimiento de fideicomisos, solo conocerá de las reclamaciones que presenten los fideicomitentes o fideicomisarios en contra de los fiduciarios. Una gran

ventaja que tiene el usuario del servicio es que dicha Comisión está facultada para suplir la deficiencia de las reclamaciones en beneficio del usuario y así mismo desechará aquellas que sean notoriamente improcedentes, (*art. 119*) dichas reclamaciones serán presentadas por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de las mismas se correrá traslado a la institución de que se trate, requiriéndole un informe detallado, mismo que deberá presentar por conducto de un representante en la fecha que dicha Comisión señale para una junta de avenencia, en la cual se citará a las partes y esta solo podrá diferirse una sola vez; en dicha junta dicho Organismo exhortará a las partes a conciliar sus intereses.

Si en la junta no se logra la conciliación de las partes, la Comisión las invitará a que de común acuerdo designen árbitro, ya sea a la propia Comisión o a quien este les proponga, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o en estricto derecho.

En el juicio arbitral en amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto del arbitraje y la Comisión tendrá la libertad de resolver en conciencia y a buena fe guardada, sin sujeción a las reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento; dentro de este juicio no habrá términos ni incidentes y la resolución correspondiente sólo admitirá aclaración a la misma. (*art. 106 fracc. VI*)

En el juicio arbitral de estricto derecho la partes formularán compromiso, en el que se fijarán igualmente las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan, las resoluciones en el juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único recurso el de revocación y el laudo dictado solo podrá ser impugnado en el juicio de amparo. (*art. 106 fracc. VII*)

Otro mecanismo de protección a los intereses del público es un fideicomiso administrado por Banco de México denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad es realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones objeto de protección expresa del fondo. (*art. 112-I*)

Este fideicomiso no tendrá el carácter de entidad de la administración pública federal y por lo tanto no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades y para que las instituciones de banca múltiple puedan recibir apoyos preventivos, estas deberán garantizar el pago total y oportuno del apoyo con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien que al juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

En caso de que no se otorgue garantía suficiente, el director general de la institución de que se trate o quien ejerza sus funciones, deberá otorgar en garantía tales acciones; 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 bien 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, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del Fondo.

Las instituciones de banca múltiple estarán obligadas a cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México. (*art. 112 fracc. II*)

En el contrato constitutivo del fondo deberá preverse la existencia de un comité técnico que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. *(art. 112 fracc. III)*

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO

De igual forma, en caso de reclamación contra una organización auxiliar del crédito o una casa de cambio, con motivo de las operaciones que presten al público, o a sus socios en el caso de las sociedades de ahorro y préstamo y de la uniones de crédito, los reclamantes podrán a su elección presentarla ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o hacer valer sus derechos ante los Tribunales competentes de la Federación o del orden común. *(art. 102)*

Las organizaciones auxiliares del crédito y las casas de cambio estarán obligadas, en su caso, a someterse al procedimiento siguiente: Se presentarán por escrito ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, corriéndose traslado a la organización auxiliar del crédito o casa de cambio de que se trate, requiriéndole un informe detallado, mismo que deberá presentar por conducto de un representante en la fecha que dicha Comisión señale de manera perentoria, para la realización de una junta de avenencia a la cual se citará a las partes y sólo podrá diferirse por una vez, en dicha junta se exhortará a las partes a conciliar sus intereses y si ello no fuera posible la Comisión las invitará a que de común acuerdo la designen árbitro, sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho, a elección de las mismas. *(art. 103 fracc. I, II)*

En el juicio arbitral en amigable composición se fijarán las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje y la Comisión tendrá la libertad de resolver, sin sujeción a reglas legales, pero observando las formalidades esenciales del procedimiento. Las partes aportarán los

elementos de prueba necesarios en que fundamenten sus pretensiones y excepciones, no habrá términos ni incidentes y la resolución correspondiente solo admitirá aclaración a la misma. *(art. 103 fracc. IV)*

En el juicio arbitral de estricto derecho, las partes formularán compromiso en el que fijarán igualmente las reglas del procedimiento que convencionalmente establezcan. Se aplicará. Las resoluciones en juicio arbitral de estricto derecho, dictadas en el curso del procedimiento, admitirán como único recurso el de revocación y el laudo dictado sólo podrá ser impugnado podrá ser impugnado en juicio de amparo. *(art. 103 fracc. V)*

LEY DEL MERCADO DE VALORES

En caso de controversia entre una casa de bolsa y sus clientes con motivo de la contratación de servicios y operaciones, quedará a elección del inversionista acudir en vía de reclamación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previamente al ejercicio de la acción que proceda ante los tribunales competentes. Las casas de bolsa estarán obligadas invariablemente, a acudir a la vía de reclamación antes de ejercitar cualquier acción procesal en contra de su clientela, salvo el caso de reconvencción. El procedimiento conciliatorio y el arbitraje se sujetarán a lo siguiente: *(art. 87)*

El reclamante presentará mediante escrito por duplicado ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores su reclamación, precisando los actos u operaciones que impugna y las razones que tiene para hacerlo, dicha Comisión podrá solicitar que la reclamación sea aclarada cuando se presente de manera vaga, general o confusa, esta reclamación interrumpe la prescripción a que se encuentran sujetas las acciones de carácter mercantil o civil que sean procedentes. Por otra parte dentro de un término de 9 días hábiles contado a partir de aquel en el que sea notificado rendirá un informe por escrito a dicha Comisión en

el que contestará en forma detallada todos y cada uno de los hechos a que se refiere la reclamación y que deberá ser suscrito por el representante legal, la Comisión citará a las partes a una junta de avenencia que se realizará dentro de los 30 días contados a partir de la fecha de presentación de la reclamación; si por cualquier causa la junta no puede celebrarse en la fecha indicada, se verificará dentro de los ocho días siguientes, si no comparece el inversionista reclamante, sin causa justificada, se entenderá que no desea la conciliación y que es su voluntad no someter sus diferencias a juicio arbitral, siendo improcedente presentar nueva reclamación sobre el mismo caso.

El procedimiento conciliatorio se tendrá por agotado si cualquiera de las partes no concurre a la junta de avenencia, si al concurrir a la junta relativa argumentan su voluntad de no conciliar, o bien si concilian sus diferencias. En la junta de avenencia se exhortará a las partes a conciliar sus intereses y si esto no fuera posible, la Comisión las invitará a que voluntariamente y de común acuerdo designen para resolver su controversia a alguno de los árbitros que les proponga la Comisión, quedando a elección de las mismas que el juicio arbitral sea en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho.

Dentro del juicio arbitral en amigable composición de manera breve y concisa, se fijarán ante el árbitro las cuestiones que deberán ser objeto de arbitraje, las que deberán corresponder a los hechos controvertidos en la respectiva reclamación e informe presentados a la Comisión. El árbitro propondrá a las partes las reglas para la substanciación del juicio, respecto de las cuales las partes deberán manifestar su conformidad. No habrá incidentes y la resolución solo admitirá aclaraciones de la misma a instancia de parte, presentada dentro de los tres días hábiles siguientes al de la notificación. Por otra parte, el juicio arbitral de estricto derecho se apegará al procedimiento que convencionalmente determinen las partes mediante pacto celebrado ante el árbitro, fijando las reglas para tal efecto. En el compromiso arbitral de estricto derecho los términos serán improrrogables, este solo admitirá aclaración a instancia de parte presentada dentro de los

tres días hábiles siguientes al de la notificación, todas las demás resoluciones admitirán como único recurso el de revocación. Si alguna de las partes no estuviere de acuerdo en designar árbitro conforme a éste artículo, el reclamante podrá ocurrir desde luego a los tribunales competentes

Por otra parte, las casas de bolsa y los especialistas bursátiles deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al mercado de valores, cuya organización y funcionamiento será a través del Banco de México, el cual administrará un fideicomiso que se denominará Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, (art. 89) que tendrá la finalidad de preservar la estabilidad financiera de los participantes, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa y especialistas bursátiles, con su clientela, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional, objeto de protección del fondo, al igual que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el Fondo de Apoyo al Mercado de Valores no será una entidad de la administración pública federal, y por lo tanto no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

Para que las casas de bolsa y especialistas bursátiles puedan recibir apoyos preventivos, deberá garantizarse el pago puntual y oportuno del apoyo con acciones representativas de su capital social, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.

En caso de que no se otorgue garantía suficiente, el director general de la casa de bolsa o especialista bursátil o quien ejerza sus funciones, deberá otorgar en garantía tales acciones; al efecto, la institución para el depósito de valores en que se encuentren las referidas acciones, a petición por escrito del director general del intermediario respectivo, o bien 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, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del Fondo.

Las casas de bolsa y especialistas bursátiles estarán obligadas a cubrir al fondo el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

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

3) APLICACION DE SANCIONES Y MEDIDAS DE APREMIO

La oposición o infracción de un ordenamiento jurídico presupone la existencia de un acto ilícito, por lo cual las autoridades imponen un castigo al daño causado ya sea a la colectividad, a la administración, a los individuos o al interés general tutelado por la Ley, como consecuencia jurídica el castigo consiste en una sanción;⁷ asimismo, además del carácter imperativo de la Ley, esta debe tener los medios adecuados que garanticen su cumplimiento.

Podemos señalar que el interés legal protegido al establecer sanciones, en el Derecho Bancario, es por una parte que las instituciones prestadoras de los servicios financieros acaten las normas de interés público que las regulan, sometiendo su actividad a ellas y por

la otra, que los usuarios también respeten una serie de principios dentro de esta materia, indispensables para que exista una sana operación en la misma.

A continuación señalaremos cuáles son las sanciones correspondientes o medidas de apremio que se establecen dentro de la legislación bancaria con el objeto garantizar el cumplimiento de las resoluciones obtenidas dentro de los procedimientos conciliatorios o de arbitraje a que se someten los usuarios de los servicios financieros y por otra parte las entidades prestadoras de dichos servicios.

En la Ley de Instituciones de Crédito el cumplimiento o desacato por parte de las instituciones crediticias a los requerimientos, solicitudes de informes, acuerdos o resoluciones dictados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores serán sancionados con multas administrativas que imponga la propia Comisión, por una cantidad equivalente de cien a un mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. (*art. 120 fracc. VIII*)

El laudo que en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho condene a una institución, le otorgará para su cumplimiento un plazo de quince días hábiles a partir de la notificación, sino lo efectuase, la Comisión impondrá a la institución una multa de hasta tres veces el importe de lo condenado, si este fuera cuantificable o hasta cinco mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, si no lo fuere. (*art. 120 fracc. IX*)

Cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o al laudo en amigable composición o en el juicio arbitral de estricto derecho, la parte afectada deberá

acudir a los tribunales competentes para efectos de ejecución de una u otra resolución. *(art. 120 fracc. X)*

Por otra parte, dentro de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el incumplimiento o desacato por parte de las organizaciones auxiliares del crédito o casas de cambio a los acuerdos o resoluciones dictados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en los procedimientos establecidos serán castigados con multa administrativa que imponga la propia Comisión y haga efectiva la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por cantidad equivalente de 100 a 1,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal. *(art. 103 fracc. VI)*

Dentro de los laudos en amigable composición o en juicio arbitral de estricto derecho se aplicarán los mismos términos que se otorgan en la Ley de Instituciones de Crédito, la única diferencia es que si la multa no es cuantificable la multa será hasta de diez mil veces el salario mínimo. *(art. 103 fracc. VII)*

Cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o al laudo en amigable composición o en el juicio arbitral de estricto derecho, la parte afectada deberá acudir a los tribunales competentes para efectos de ejecución de una u otra resolución. *(Art. 103 fracc. VIII)*

Por último, dentro de la Ley del Mercado de Valores se establece que el laudo que condene a una casa de bolsa, le otorgará para su cumplimiento 15 días a partir de su notificación. Cuando sea impugnado conforme a la legislación aplicable y la resolución judicial que lo conforme haya causado estado, persistiéndose en su incumplimiento, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores impondrá a la casa de Bolsa una multa hasta por el importe de lo

condenado, en caso de incumplimientos reiterados, la propia comisión podrá suspender o proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se cancele la inscripción en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios. *(art. 87 fracc. VII)*

Cuando se faltare al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación, o al laudo en la amigable composición o en el juicio arbitral de estricto derecho, la parte afectada deberá acudir a los tribunales competentes para efectos de la ejecución de una u otra resolución. *(art. 87 fracc. VIII)*

El incumplimiento por parte de una casa de bolsa o especialista bursátil a los acuerdos dictados por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dentro del procedimiento conciliatorio, se sancionará por la propia Comisión con multa administrativa de cien a tres mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. *(art. 87 fracc. X)*

Por otra parte, cuando la Comisión considere que las operaciones de alguna de las personas físicas o morales sujetas a inspección y vigilancia no se estén realizando en los términos de las disposiciones aplicables, o existan irregularidades de cualquier genero, el Presidente de la Comisión, con acuerdo de la junta de Gobierno, dictará las medidas necesarias para normalizar la situación y señalará un plazo que no será mayor de 30 días para que la regularización se lleve a cabo, salvo tratándose de las instituciones de crédito, en que el plazo podrá ser mayor si la situación de que se trata así lo requiera.

Si transcurrido el plazo referido anteriormente, la persona física o moral de que se trate no ha regularizado la situación, el Presidente de la Comisión podrá ordenar que se suspenda la ejecución de las operaciones contrarias a la Ley o se proceda a la liquidación de las mismas,

disponiendo si lo estima conveniente, la intervención a la persona física o moral de que se trate, de lo cual hablaremos a continuación.

CAPITULO TERCERO

LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL COMO MEDIO DE PROTECCION SOCIAL Y SUS REPERCUCIONES EN LA SOCIEDAD

1) ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL

La intervención del Estado siempre se ha dado por diversos motivos y en diferentes grados; según sea el sistema económico y político en una *sociedad* será el grado de intervención que éste tenga.

En un sistema de gobierno como el nuestro, la intervención del Estado en materia económica y financiera es esencial y tiende hacia la protección de los intereses tanto de los grandes inversionistas, como de los pequeños ahorradores y del sano funcionamiento de nuestro sistema financiero, para así poder gozar de una sana economía. Es por eso que en el sistema de mercado, la función de la intervención del Estado es protectora y orientadora de los intereses del público inversionista.

La intervención del Gobierno generalmente tiene como objetivo buscar el bienestar colectivo. El gobernante participa en la vida económica con el objeto de lograr la protección de los usuarios del Sistema Financiero, por otra parte Luis Pasos nos señala que, los “fines de la intervención son los siguientes:

- a) Restablecer el equilibrio perdido.
- b) Prevenir crisis.

- c) Crecimiento constante del Precio Nacional Bruto.
- d) Una mejor distribución del ingreso.
- e) Un mayor y racional aprovechamiento de los recursos.”²⁰

Por otra parte el problema no consiste en determinar si el Estado debe o no intervenir en la economía, ni si los motivos que lo alientan a intervenir son nobles y las intenciones buenas; en la economía, lo que cuentan son los resultados y no las intenciones, ya que la *sociedad* no es conformista, a ella no le gusta que su gobierno no se preocupe por proteger o cuidar el patrimonio de sus gobernados, ya que dentro de una *sociedad* el Estado debe estar al servicio del hombre y el hombre debe corresponder al estado, reflejándose esto último siendo buenos ciudadanos, cumpliendo con nuestros deberes cívicos, participando en los programas sociales, etc.

Una causa que ha favorecido al intervencionismo estatal, es que aumenta temporalmente el poder de los gobernantes, aunque a largo plazo los perjudica ya que la autoridad se ha percatado que, aunque sean antieconómicos los resultados, políticamente les conviene, ya que acrecenta su poder, pero por otra parte, al ir aumentando la intervención del Estado en la economía, van disminuyendo paralelamente las libertades económicas de los gobernados, hasta que llega el momento en que el Estado se convierte, al concentrar todo el poder y las decisiones económicas en sus organismos, en un enorme, costoso e ineficiente aparato que no solo obstaculiza la producción de riqueza, sino también la realización del hombre como ser individual, digno y libre.

²⁰ Pasos Luis, *Ciencia y Teoría Económica*, edit. Diana, 22ª Impresión, México, 1997, p.322.

No pensamos que el Estado moderno deba tomar una actitud pasiva o indiferente ante la problemática económica. Es difícil hacer un examen exhaustivo y concretar los campos en que debe y en los que no debe intervenir ya que son cambiantes según las circunstancias políticas, por ejemplo, cuando un país está en guerra se justifica la intervención del Estado y la implantación de lo que se llama "economía de guerra", en la cual el congelamiento y control de precios, salarios, renta, etc., es visto por lo economistas como medidas necesarias.

En capítulos anteriores se llevó a cabo un estudio sobre quienes eran los órganos de gobierno encargados de llevar a cabo la supervisión en materia financiera y se habló también de cuales eran las leyes reguladoras de nuestro sistema financiero, por lo que en virtud de lo anterior, haremos un estudio sobre como el Estado realiza su función interventora en esta materia, para la salvaguarda de los intereses del público y su impacto ante la sociedad.

Es así como al crearse la Ley General de Instituciones de Crédito en 1897 se incluyó en ésta, un sistema de vigilancia al que quedarían sujetas las instituciones de crédito, por un lado, a través de la Secretaría de Hacienda, que ejercería dicha vigilancia, mediante interventores nombrados para cada banco y por el otro se llevaría a cabo de forma indirecta por el público en general en virtud de la publicidad que tenían que hacer los bancos de sus balances mensuales e informes anuales. Dentro de esta Ley se establecieron obligaciones y prohibiciones de los interventores entre los cuales se encontraban:

Obligaciones de los interventores (Artículo 114)

-Dar fe de la exhibición del capital social.

-Inspeccionar y aprobar con su firma los cortes de caja y los balances mensuales que debía realizar cada institución.

- Cuidar que se practicaran los cortes de caja extraordinarios que ordenara la Secretaría de Hacienda.

-Requerir comprobación de la existencia en caja de las cuentas que demostraran la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos.

Prohibiciones de los interventores (Artículo 115)

-Intervenir en la administración de los negocios del banco.

-Comunicar datos e informes respecto de los asuntos del banco, limitándose a consignar por escrito los que tuviere que participar a la Secretaría de Hacienda en cumplimiento de su encargo.

-Ser accionista del banco que intervinieren.

-Solicitar préstamos de la institución que intervienen y ser, por cualquier título, sus deudores.

En mayo de 1905, el presidente Porfirio Díaz expidió uno de sus últimos decretos de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito. Entre las mismas se encontraba la relativa a ampliar las atribuciones de los interventores, en el sentido de que si para ejercer la vigilancia que les estaba encomendada creían necesario acudir al pormenor de las cuentas, a la correspondencia, a actas, escrituras y papeles del banco, podían solicitar por escrito al gerente del establecimiento que se les mostraran. En caso de que les fueren negados, podían acudir a la Secretaría de Hacienda precisando lo que necesitaban examinar y el motivo de la

investigación a fin de que, si la Secretaría lo juzgaba conveniente, requiriera al banco que mostrara los documentos al interventor (Artículo 6° de la Ley General de Instituciones de Crédito).²¹

Es necesario señalar que el sistema bancario creado por la Ley de 1897 no resultó un régimen sólido y adecuado a las necesidades de una economía mixta desprovista de recursos financieros en virtud de las causas siguientes: 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 pocos usuarios; falta de existencias metálicas que respaldaran las emisiones y los depósitos; y la congelación acentuada de la cartera, viciada por persistentes renovaciones, por tales motivos, en la etapa final del gobierno del presidente Díaz el sistema mostraba señales de banca rota, la cual fue acelerada por la actuación del usurpador Victoriano Huerta, quien acabo de agravar la situación bancaria al presionar y saltar las arcas de las instituciones para mantener su gobierno.

No fue sino hasta que el Gobierno Constitucionalista, encabezado por Don Venustiano Carranza, asumió el poder, encontró un grupo de instituciones casi desquiciadas e incongruentes que no habían podido evolucionar para convertirse en un instrumento de desarrollo, por lo que se hacía imperativo proyectar la reestructuración radical del crédito sobre las nuevas bases más sólidas y acordes con las necesidades económicas y sociales del país.²² Al efecto se estableció un Banco Unico de Emisión y Moneda, y se consideró propiciar la desaparición de toda institución bancaria que no fuera controlada y regulada por el Gobierno. Consecuentemente, se decretó la modificación del artículo 113 de la Ley General de Instituciones de Crédito, con lo cual se sentaron los principios que más adelante

²¹ Legislación Bancaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1957, t.I, p.108.

sirvieron de base a la reorganización financiera a fin de hacer más efectiva la vigilancia que ejercía la Secretaría de Hacienda sobre los bancos , la cual se efectuaría por medio de inspectores, mismos que ya no estarían adscritos a un determinado banco, sino que la misma Secretaría los cambiaría cada vez que lo estimara oportuno. Esta reforma obedeció principalmente a que se quiso evitar que los inspectores se identificarán con los intereses del banco, y por ende, no cumplieran adecuadamente con su encargo.

Durante el Gobierno del General Obregón, el sistema bancario contó con instrumentos inadecuados para inducir al público a ahorrar, no ganándose así la confianza del público. Por ello la Secretaría de Hacienda convocó a los bancos y casas existentes a una reunión, a fin de crear el Sistema Financiero moderno que se necesitaba, expidiéndose al efecto la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios del 29 de septiembre de 1924, la cual previó una inspección más eficiente, así como el futuro establecimiento de un organismo denominado Comisión Nacional Bancaria, el cual estaba integrado por personal con conocimientos en la materia que se encargarían de inspeccionar las operaciones de las instituciones de crédito y demás establecimientos de que trataba esta Ley; entre las facultades con que contaba dicho organismo se encuentran las de:

-Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al régimen de los bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y toda clase de sociedades o individuos nacionales o extranjeros, o bien sucursales o agencias de instituciones extranjeras que realizaran con el público cualquier clase de operaciones de carácter bancario.

-Someter a la consideración de la Secretaría de Hacienda los medios que estimara convenientes para impulsar el desarrollo de las operaciones bancarias.

²² Sáenz Arrollo José, discurso en la ceremonia conmemorativa del cincuentenario de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 13 de enero de 1975, p.5.

- Tener a su cargo un cuerpo de inspectores o interventores a los que removería libremente.

- Dirigir las inspecciones en los bancos cuando lo considere necesario y al menos una vez al mes.

- Cooperar, con el carácter de cuerpo consultivo, con las comisiones liquidadoras de los bancos que se hubieren presentado en estado de suspensión de pagos o de quiebra; los liquidadores de los bancos que se pusieran en liquidación y los funcionarios y las otras personas encargadas de la reorganización de algún banco.

- Cuidar que las operaciones que hicieran los bancos no fueran ajenas a su objeto.

- Así como vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, los depósitos y sus inversiones en el extranjero.

Durante el Gobierno del presidente Plutarco Elías Calles, se promulgó la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924, en la cual se hizo evidente la necesidad de adecuar las funciones de inspección y vigilancia al desarrollo del sistema bancario, confiriéndole efectivamente a la Comisión Nacional Bancaria la facultad de opinión, consulta, estadística e intervención administrativa, posteriormente en 1941 se creó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Fue hasta 1967 cuando el Ejecutivo Federal a cargo del Lic. Díaz Ordaz, reformó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, incorporándose los conceptos de intervención administrativa y gerencial.

Posteriormente la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, facultó a la Comisión para intervenir en la negociación o establecimientos que captaran irregularmente los recursos del público, así como clausurar administrativamente establecimientos bancarios, estableciéndose en su artículo 112 que “el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria podrá disponer que un inspector intervenga la institución a efecto de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares, dicha intervención se llevará a cabo directamente por el interventor, quien realizará los actos necesarios para cumplir con los objetivos que se señalen en el acuerdo correspondiente, en los términos del Reglamento de Inspección y del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros”.

2) LA INTERVENCION EN INSTITUCIONES DE CREDITO, EN ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO Y EN INTERMEDIARIOS BURSATILES

El Sistema Financiero desempeña un papel fundamental para la generación del crecimiento económico, ya que capta una parte muy importante del *ahorro de la sociedad* y lo canaliza hacia inversiones productivas ofreciendo una gama muy amplia de instrumentos y servicios que fomenten dicho ahorro, propiciando una canalización de recursos hacia los sectores productivos más eficiente y oportuna.²³

²³ Cabe comentar que en ésta época los bancos otorgaban créditos a servidores públicos del Gobierno, pero dichos créditos fueron otorgados sin cumplir con los requisitos mínimos para su otorgamiento y sin tener las garantías supuestamente otorgadas, o en algunos casos se otorgaron créditos sin haber firmado con anticipación el contrato de crédito correspondiente, lo que ocasionó quebrantos irrecuperables en dichas instituciones crediticias, lo que nos demuestra que no solo los particulares pueden poner en riesgo el patrimonio de los ahorradores, sino que también el Estado al no cumplir con las políticas y lineamientos en el otorgamiento de créditos.

²³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.142

El Estado debe inducir a la *sociedad* a un mayor ahorro tanto de las familias como de las empresas y al sector financiero a generar nuevas fuentes de ahorro, sobre todo en sectores que no han sido incorporados adecuadamente al sistema financiero formal, siendo la captación del ahorro popular un proyecto al que se le dedican grandes esfuerzos y atenciones especiales.

La labor del sector financiero no se agota con el fomento al ahorro y su intermediación eficiente, también la diversificación de riesgos y su correcta asignación constituye no solo una oportunidad para desarrollar nuevos instrumentos y contribuir con opciones reales al fomento del ahorro y a un mejor desarrollo del sector productivo, sino también ayuda a que el inversionista sienta seguridad por parte de la institución donde deposite sus ahorros o haga sus inversiones y también por parte del Gobierno, ya que, para que la sociedad invierta sus ahorros es necesario que el Estado brinde seguridad a los inversionistas y por lo tanto se debe esmerar en fortalecer la supervisión y vigilancia de los prestadores de los servicios financieros, a fin de salvaguardar, como se ha mencionado anteriormente, los intereses del público. Es por eso que en este capítulo, haremos un estudio de como el Estado protege a los inversionistas y por otra parte corrige los malos manejos que realicen los prestadores de los servicios financieros (instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito y los intermediarios bursátiles), a través de las llamadas intervenciones, con el fin de preservar la estabilidad y solvencia dentro de nuestro sistema financiero.

Estas medidas correctivas se fundamentan principalmente en la Ley de Instituciones de Crédito, en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y en la Ley del Mercado de Valores, independientemente del sustento legal sobre el que descansa la constitucionalidad de las intervenciones.

LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

En capítulos anteriores hablamos de algunos aspectos importantes en relación con la inspección y vigilancia que realiza la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; cabe destacar que dentro de la inspección que se lleva a cabo a las instituciones de crédito se practican visitas, cuyo objeto se encuentra previsto en el artículo 133 de la citada Ley y las cuales podrán ser:

“- **Ordinarias:** Estas se llevarán a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el presidente de la Comisión.

- **Especiales:** Estas se practicarán siempre que sea necesario a juicio del Presidente de la Comisión, para examinar y en su caso corregir situaciones especiales operativas.

- **De investigación:** Cuyo objeto es aclarar una situación específica.”²⁴

Por otra parte se mencionó también que la vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones bancarias cumplan con las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito y las que deriven de la misma, y atiendan a las observaciones e indicaciones de la Comisión como resultado de las visitas de inspección practicadas.

Las medidas adoptadas en el ejercicio de esta facultad serán **preventivas** para preservar la estabilidad y solvencia de las instituciones y **normativas** para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a los que deban ajustar su funcionamiento, conforme a lo previsto en dicha Ley.

²⁴ Artículo 133 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Las instituciones de crédito y las sociedades sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión, estarán obligadas a presentar a los inspectores todo el apoyo que se les requiera, proporcionando los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos correspondencia y en general, la documentación que los mismos estimen necesaria para el cumplimiento de su cometido; pudiendo tener acceso a sus oficinas, locales y demás instalaciones.²⁵ Los visitadores e inspectores serán personas de notorios conocimientos en materia financiera comprobados en estos términos según lo determine el reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria, y ni ellos ni el resto del personal podrán obtener de las instituciones sujetas a inspección, préstamos o serles deudores por cualquier título bajo la pena de destitución inmediata. Se exceptúan las operaciones que se realicen con aprobación expresa de la Junta de Gobierno.²⁶

Cuando en virtud de la inspección se encuentre que las operaciones de alguna institución de crédito no estén realizadas en los términos de las disposiciones aplicables, el Presidente con acuerdo de la Junta de Gobierno, dictará las medidas necesarias para normalizarlas, señalando un plazo para tal efecto. Si transcurrido dicho plazo, la institución de que se trate no ha regularizado las operaciones en cuestión, el Presidente, cuando lo estime necesario por su importancia comunicará tal situación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso al Banco de México, con objeto de 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.²⁷

²⁵ Artículo 135 de la Ley de Instituciones de Crédito.

²⁶ Artículo 136 de la Ley de Instituciones de Crédito.

²⁷ Artículo 137 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Existen dos formas de intervención:

La *intervención administrativa* que se llevará a cabo directamente por el interventor, quien realizará los actos necesarios para cumplir los objetivos que se señalen en el acuerdo correspondiente, en los términos del reglamento interior de la Comisión Nacional Bancaria, y cuando a juicio de esta, existan irregularidades de cualquier género en las instituciones de crédito, pero si esas irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de aquellas y ponen en peligro los intereses del público acreedores, el Presidente 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 el carácter de interventor-gerente.²⁸

El interventor-gerente tendrá todas las facultades que normalmente correspondan 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 querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, y revocar los que estuvieren otorgados por la institución intervenida y los que él mismo hubiere conferido. El interventor-gerente no quedará supeditado en su actuación a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración.²⁹

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,

²⁸ Artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito.

²⁹ Artículo 140 de la Ley de Instituciones de Crédito.

sin más requisitos que el oficio respectivo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.³⁰ Desde el momento de la intervención quedarán supeditadas al interventor-gerente todas las facultades del consejo de administración y los poderes de las personas que el interventor determine pero la asamblea de accionistas podrá continuar reuniéndose regularmente para conocer de los asuntos que le competen, y lo mismo podrá hacer el consejo para estar informado por el interventor-gerente sobre el funcionamiento y las operaciones que realice la sociedad, y para opinar sobre los asuntos que el mismo interventor-gerente someta a su consideración. El interventor-gerente podrá citar a asamblea de accionistas y reuniones del consejo de administración con los propósitos que considere necesarios o convenientes.³¹

Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores acuerde levantar la intervención con carácter de gerencia, lo comunicará así al encargado del Registro Público de Comercio que haya hecho la anotación a que se refiere el artículo 141 de la Ley de Instituciones de Crédito, a efecto de que cancele la inscripción respectiva.³²

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO

Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio deberán rendir a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria, y de Valores en la forma y términos que al efecto, establezcan, los informes, documentos y pruebas que sobre su organización, operaciones, contabilidad, inversiones o patrimonio les autoricen para fines de regulación, supervisión, control, inspección, vigilancia, estadística y demás funciones que conforme a esta Ley u otras disposiciones legales y administrativas, les corresponda ejercer.³³

³⁰ Artículo 141 de la Ley de Instituciones de Crédito.

³¹ Artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito.

³² Artículo 143 de la Ley de Instituciones de Crédito.

³³ Artículo 56 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio están obligadas a permitir las visitas de inspección. El visitador o inspector de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que tenga a su cargo la inspección, deberá ser atendido por el principal funcionario de la organización o casa de cambio de que se trate y en ausencia de éste, por el funcionario que lo supla o por el de jerarquía inmediata inferior que se encuentre, dicha Comisión no está obligada a llevar a cabo visitas de inspección a solicitud de particulares ni a proporcionar a éstos ninguna información sobre dichas inspecciones, esta se efectuará a través de visitas que

tendrán por objeto: revisar, verificar, comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que rigen a las sanas prácticas bancarias de la materia.³⁴

Así mismo, las visitas podrán ser **ordinarias, especiales y de investigación**. Las primeras se llevarán a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el Presidente de la Comisión. Las segundas, se practicarán siempre que sea necesario a juicio del presidente de la Comisión para examinar y en su caso, corregir situaciones especiales operativas, y las de investigación que tendrán por objeto aclarar una situación específica.

Las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio deberán justificar, en cualquier momento, la existencia de los activos en que se encuentren invertidos sus recursos, en la forma, términos y con los documentos que determine la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Cuando en la práctica de una visita de inspección se conozca de hechos relevantes que no puedan ser acreditados con la documentación de la sociedad visitada, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá requerir la comparecencia del representante legal o el funcionario competente de la propia sociedad, considerando la índole de las funciones que desempeñe, a fin de que aclare los hechos de referencia.³⁵

Al encontrarse que las operaciones o el capital de las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio no se ajustan a lo dispuesto por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dictará la medidas necesarias para normalizar la situación y señalará un plazo que no será mayor de 30 días naturales para que la regularización se lleve a cabo, comunicando inmediatamente su decisión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Si transcurrido el plazo señalado, la organización o casa de cambio de que se trate no ha regularizado su situación, el Presidente de dicha Comisión podrá ordenar que se suspenda la ejecución de las operaciones contrarias a lo dispuesto por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, o que se proceda a la liquidación de las mismas, disponiendo, si se estima conveniente, la intervención de la organización o casa de cambio, o que se proceda a tomar las medidas necesarias para efectuar los cobros y normalizar los documentos y operaciones que se hayan considerado irregulares.³⁶

Si a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores existen irregularidades de cualquier género en las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá proceder en los términos del párrafo anterior, pero si esas irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de la

³⁴ Artículo 57 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

³⁵ Artículo 57-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

sociedad de que se trate, el Presidente podrá de inmediato declarar la intervención con carácter de gerencia y designar a la persona física que se haga cargo de la misma con el carácter de interventor-gerente. La intervención administrativa se llevará a cabo por el interventor gerente y al iniciarse dicha intervención deberá ser atendido por el principal funcionario o empleado de la organización o casa de cambio que se encuentre en las oficinas de éstas.³⁷

El interventor gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración de la sociedad 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 querellas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, y revocar los que estuvieran otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido, el interventor-gerente no quedará supeditado en su actuación a la asamblea de accionistas ni al consejo de administración. El oficio que contenga el nombramiento de interventor-gerente deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio que corresponda al domicilio de la sociedad intervenida, sin más requisitos que el oficio respectivo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.³⁸

Desde el momento de la intervención quedarán supeditadas al interventor gerente todas las facultades del consejo de administración y los poderes de las personas que el interventor determine, pero la asamblea de accionistas podrá continuar reuniéndose regularmente para conocer de los asuntos que le competen, y lo mismo podrá hacer el consejo para estar informado por el interventor-gerente sobre el funcionamiento y las operaciones que realice la sociedad y para opinar sobre los asuntos que el mismo interventor-gerente someta a su

³⁶ Artículo 58 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

³⁷ Artículo 59 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

consideración. El interventor-gerente podrá citar a asamblea de accionistas y reuniones del consejo de administración con los propósitos que considere necesarios o convenientes.³⁹

Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores acuerde levantar la intervención con el carácter de gerencia, lo comunicará así al encargado del Registro Público de Comercio que haya hecho el asiento a que se refiere el artículo 60 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, a efecto de que se proceda a su cancelación.

Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores advierta que el estado patrimonial o las operaciones de una organización auxiliar del crédito o casa de cambio afecten su capital pagado, podrá fijar un plazo de hasta sesenta días naturales para que integre el capital en la cantidad necesaria para mantener la operación de la sociedad dentro de las proporciones legales, notificándola para este efecto. Si transcurrido el plazo a que se refiere el párrafo anterior no se hubiere integrado el capital necesario, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en su caso, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en protección del interés del público podrá revocar la autorización respectiva en términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.⁴⁰

LEY DEL MERCADO DE VALORES

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores podrá Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las instituciones para el depósito de valores, así como 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.⁴¹

³⁸ Artículo 60 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

³⁹ Artículo 60 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

⁴⁰ Artículo 63 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

⁴¹ Artículo 41 de la Ley del Mercado de Valores.

Cuando en virtud de la inspección que realice la Comisión Nacional Bancaria y de Valores conforme a lo previsto en la Ley del Mercado de Valores resulte que la persona o entidad inspeccionada se encuentre en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones XV y XVII del artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha Comisión atendiendo a las irregularidades observadas podrá dictar las mediadas necesarias para normalizar la situación de la persona o entidad de que se trate, señalándole un plazo para que dicha normalización se lleve a cabo. Podrá ordenar también que se suspenda la ejecución de las operaciones irregulares o se proceda a la liquidación de las mismas, además designará un interventor que tome las medidas necesarias para que se suspendan, normalicen o en su caso, liquiden las operaciones irregulares, además de designar de entre la terna que presente la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la bolsa que esta señale, interventor-gerente quien tendrá todas las facultades que requiera la administración de la empresa intervenida y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para otorgar o suscribir títulos de crédito, para presentar querellas y desistirse de estas, previo acuerdo del presidente de la Comisión y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes y revocar los que estuvieren otorgados por la persona intervenida y los que él mismo hubiere conferido.⁴²

Tratándose de personas morales, el interventor-gerente a que se refiere el párrafo anterior, ejercerá sus facultades sin supeditarse a la asamblea de accionistas, ni al consejo de administración o al administrador único de la persona intervenida. Desde el momento de la intervención, quedarán supeditadas al referido interventor, todas las facultades del o de los administradores y de los poderes de las personas que el interventor determine. La asamblea de accionistas podrá continuar reuniéndose regularmente para conocer los asuntos que le competen y lo mismo podrá hacer el consejo de administración para estar informado por el

interventor-gerente, sobre el funcionamiento y las operaciones que realice la sociedad, y para opinar sobre los asuntos que el mismo interventor someta a su consideración. El interventor-gerente podrá citar a asamblea de accionistas y a reuniones del consejo de administración, con los propósitos que considere necesarios y convenientes. El nombramiento del interventor-gerente y su revocación, deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio que corresponda al domicilio de la persona o entidad intervenida, sin más requisitos que el oficio respectivo de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en que conste dicho nombramiento, la sustitución de interventor-gerente o su revocación cuando la referida Comisión autorice levantar la intervención.⁴³

3) JUSTIFICACION DE LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL

Ante el crecimiento económico del País, el Estado frente a tal circunstancia interviene en la regulación de tales procesos y esto constituye un imperativo de la política económica contemporánea, de ahí la necesidad de que el crédito como servicio (que nuestro régimen jurídico considera del más alto interés público) requiera de concesión para poder ejercitarse habitual y profesionalmente y, de ahí también, la conveniencia de que el Estado disponga de medios de reglamentación, control y vigilancia indispensables para orientar la actividad de quienes desempeñan tareas de tal trascendencia, por tal virtud, es importante que el Estado afirme sus medios de control administrativo a fin de lograr el desarrollo económico del país, apegándose al régimen de derecho y a la vez tipificando como delitos aquellas conductas peligrosas que se encaminen a debilitar las estructuras de nuestro Sistema Financiero puesto que no solo se requiere proteger la confianza en este, sino principalmente

⁴² Artículo 47 de la Ley del Mercado de Valores.

⁴³ Artículo 48 de la Ley del Mercado de Valores.

por medio de la orientación y vigilancia de nuestro sistema, amparar al público de tales eventualidades.

Por esta razón, el Estado ha considerado a la vigilancia del Sistema Financiero como un bien singularmente valioso, donde debe tutelarse la *seguridad del ahorro* del pueblo mexicano imponiendo una sanción a todas aquellas personas que cometan irregularidades así como imponer la *intervención administrativa o gerencial* cuando se realicen operaciones irregulares que vayan en contra de las disposiciones legales así como de los usos y prácticas bancarias.

Esta obligación de vigilar el buen funcionamiento del Sistema Financiero corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y a la Comisión Nacional de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, aunque como ya se mencionó anteriormente, solo profundizaremos en la primera de ellas, siendo este el Organismo encargado de dicha supervisión; por lo que cualquier entidad prestadora de servicios financieros que no opere en los términos de las disposiciones aplicables, podrá ser intervenida por esta, a fin de normalizar las operaciones que se hayan considerado irregulares, siempre y cuando no se haya optado por la revocación de la autorización respectiva, por lo que debemos considerar a la intervención como una medida preventiva o como una sanción menos grave que la revocación, a fin de evitar malos manejos o abusos que se cometen en la administración de las entidades financieras ya que ponen en peligro la estabilidad del Sistema Financiero, perdiendo la sociedad la confianza en este, repercutiendo no solo a la misma sociedad, sino también a la economía del país.

La intervención como sanción correctiva se encuentra encaminada a conservar la sanidad del Sistema Financiero y a corregir situaciones anómalas de dicho sistema en su conjunto, por ello, la preferencia de recurrir a ésta es con el fin de mantener operando a la institución

conservándola como fuente de trabajo y procurando su recuperación, saneando su situación financiera y tratando de recurrir en la menor medida posible a los apoyos gubernamentales.

El considerar a la intervención un acto preventivo como se indicó anteriormente debe entenderse que sirve para detener y corregir las irregularidades en las que incurren los administradores de las entidades financieras, y por el otro lado tratar de evitar una probable quiebra o liquidación de la misma, es decir, la intervención constituye por un lado, un mecanismo preventivo que sanciona la mala administración y las transgresiones a la Ley, y por el otro, una medida encaminada a corregir a las entidades financieras para que no sean conducidas a la bancarrota, afectando los intereses económicos de la *sociedad*.

4) LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL COMO ACTO DE AUTORIDAD Y SUS EFECTOS FRENTE A TERCEROS

Comencemos por dar un concepto de lo que se entiende por acto administrativo y podemos definirlo como “la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general.”⁴⁴

⁴⁴ Acosta Romero Miguel, Teoría General del derecho Administrativo, Edit. Porrúa, decimoprimer edición, México, 1993, p.178.

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, por eso es una expresión de voluntad y que produce efectos jurídicos, aunque el acto administrativo tiene características propias que lo distinguen del género y de otras especies de actos como los civiles, penales o laborales.

El acto administrativo contiene cuatro elementos tomando en cuenta la forma en como opera, por lo que estos elementos son:

1) Sujeto.- Dentro del acto administrativo, el *sujeto activo*, el cual siempre es un órgano de la Administración Pública, es decir el creador del acto y por otra parte, el *sujeto pasivo* es aquel a quien va dirigido o quien ejecuta el acto administrativo, ya sea personas jurídicas colectivas o del individuo en lo personal.

El órgano administrativo que crea el acto administrativo debe tener competencia para ello, es decir capacidad de poder realizar determinados actos que se les atribuyen a los órganos de la Administración Pública en el orden jurídico. Con esto creemos precisar que la competencia siempre debe ser otorgada por una acto legislativo material, es decir una Ley del Congreso o Reglamento del Ejecutivo; sin embargo hay casos en la práctica administrativa en que se otorga competencia por medio de acuerdos o decretos del Ejecutivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido: “ Las autoridades solo pueden hacer lo que la Ley les permite”.⁴⁵ Es por eso que en un estado de derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia por eso ésta siempre es constitutiva de los órganos administrativos, a ésta no se puede renunciar ni declinar, sino que, por el contrario su ejercicio debe delimitarse a los términos establecidos por la Ley y el

interés público, sin embargo, la competencia puede ser delegada en aquellos casos que lo permita la Ley; pueden otorgarse facultades vinculadas o reglamentarias, más no así las discrecionales, pero sin embargo nuestra legislación permite que se deleguen en ciertos casos estas últimas.

2) La manifestación externa de voluntad.- Podemos definirla como la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal; debe tener una exteriorización para que pueda ser perceptible y que se manifieste objetivamente esa voluntad.

Es pertinente aclarar que no se debe confundir el hecho de que la manifestación de voluntad sea externa con la forma como se objetiva ésta, que es otro elemento del acto administrativo.

La voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos que son:

- a) Debe ser espontánea y libre.
- b) dentro de las facultades del órgano.
- c) No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

3) Objeto.- Podemos dividirlo en:

- a) *Objeto inmediato.-* Es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extensión de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.

⁴⁵ Tesis Jurisprudencial núm. 47, pag 106, del tomo correspondiente a la Sexta Parte de la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 1917 a1965, Jurisprudencia Común al

b) *Objeto mediato*.- Será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe reunir los siguientes requisitos:

- 1.- Debe ser posible física y jurídicamente.
- 2.- Debe ser lícito.
- 3.- Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga la competencia al órgano administrativo que lo emite.

4.- La Forma.- Constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos; la forma puede adoptar diversas variantes, la más normal es la forma escrita, casi pudiéramos decir que es la regla general; así, tenemos que hay acuerdos, decretos, oficios, circulares, memorandos, telegramas, notificaciones que expresan dicho acto.

Por otra parte los efectos del acto administrativo pueden estimarse directos o indirectos, es decir, producirá obligaciones de efectos *directos* como la creación, modificación, transmisión, declaración dar, de hacer o de no hacer, o declarar un derecho y por otra parte, los efectos *indirectos* son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo, por ejemplo, con el cobro de un impuesto, el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

Pleno y a las Salas.

El acto administrativo, en algunos casos debe sujetarse a un procedimiento determinado, aunque cabe hacer la distinción entre proceso y procedimiento, ya que esto ha preocupado a los teóricos tanto del derecho Procesal, como del Derecho Administrativo, por lo que a continuación daremos una breve explicación de los mismos.

Proceso en general significa un conjunto de actos, acontecimientos, realizaciones del ser, que se suceden a través del tiempo y que mantienen entre si determinadas relaciones que les dan unidad. Puede definirse al proceso como el conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas, que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia.

Por otra parte, el procedimiento debemos entenderlo como “el camino o la vía legal que debe seguir la autoridad administrativa para la creación del acto administrativo. Pero la creación del acto no solo se limita a su sola emisión en sí, sino a su total producción en la esfera o ámbito de la administración, en otras palabras, el procedimiento administrativo no concluye su tarea propia en la sola elaboración del acto; éste necesita ser ejecutado y superar toda objeción o impugnación administrativa para alcanzar su vida definitiva dentro de la misma administración.”⁴⁶

El procedimiento puede ser de oficio o a petición de parte. Serán de oficio o vinculado, aquellos procedimientos que lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. A petición de parte es aquel que requiere el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

⁴⁶ Alfonso Nava Negrete, Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México, 1995, p.297.

El procedimiento administrativo debe ser más rápido, menos formal, sencillo y buscar la eficacia en la acción administrativa. Como ya indicamos, el procedimiento administrativo no siempre afecta los intereses de los particulares, ni tampoco debe ajustarse a formalidades determinadas, cuando no sean estrictamente indispensables.

En virtud de lo anterior, podemos decir que, el procedimiento administrativo de la intervención se conforma de un conjunto de actos tales como la supervisión, análisis, declaración y nombramiento de interventor, entre otros, realizados conforme a normas determinadas para producir dicho acto.

Es así que la facultad discrecional que las leyes le atribuyen al Gobierno para otorgar o negar la aprobación para la dedicación de las actividades bancarias, le permite seleccionar a las empresas o sociedades cuyos administradores y funcionarios, por su idoneidad técnica y moral, se encuentren capacitados para hacer frente a estas importantes responsabilidades, por eso es necesario que el Estado afirme sus medios de control administrativo, ya que su preocupación es actuar siempre dentro de los marcos de un régimen de derecho y, a la vez, que tipifique como delitos aquellas conductas peligrosas que se encaminen a debilitar las estructuras de los sistemas crediticios del país, puesto que no solo se requiere proteger la confianza de que gozan dichas instituciones, en la realización de sus operaciones, sino principalmente, y por medio de la orientación y vigilancia del sistema bancario, amparar al público que, con sacrificio de parte de su ingreso forma del ahorro, que es una base de nuestro crecimiento económico.

Es así como en virtud de la desincorporación bancaria y la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y la Ley del Mercado de Valores, se buscó proteger a los ahorradores y a los inversionistas, lo mismo que reafirmar la rectoría del Estado en materia económica, dado que la banca como sociedad mercantil de derecho privado capta recursos de terceros, mismos que queda obligada a devolver junto con los accesorios financieros, que en su caso hubieran generado.

En virtud de lo anterior consideramos que la seguridad de los ahorros del pueblo mexicano y del sistema crediticio que los maneja son bienes singularmente valiosos que deben tutelarse jurídicamente con el mayor énfasis, sobre todo cuando las instituciones de crédito no cumplen con las obligaciones y deberes que imponen las leyes, por lo que la autoridad administrativa, está facultada para realizar sus pretensiones incluso valiéndose de los medios de coerción necesarios (o sea de ejecución forzada), para que la autoridad puede llevar a cabo los medios que tiendan al cumplimiento de las órdenes de las autoridades financieras. Por lo que, la intervención bancaria es un acto destinado directamente a restringir la esfera jurídica de las instituciones prestadoras de servicios financieros, a fin de que las mismas cumplan con la regulación aplicable, en resumen, la intervención es tanto un medio preventivo como coercitivo o sancionador. Es decir, como medio coercitivo, es una medida cuyo propósito es el lograr que mediante el castigo se cumpla lo ordenado por las leyes, aunque como sanción, la intervención, para algunos resulta la violación de una norma legal, ésta no debe considerarse así, ya que no solo trata de sancionar a la institución por las violaciones que se hayan cometido al ordenamiento jurídico, sino que también busca impedir futuras violaciones, para no seguir dañando la confianza que el público inversionista les brinda.

ESTA TERCERA NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

5) CONSTITUCIONALIDAD DE LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL

Se ha cuestionado mucho sobre la constitucionalidad de las intervenciones, particularmente por lo que respecta a la garantía de audiencia que otorga el segundo párrafo del artículo 14 constitucional al ordenar que *“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

Este segundo párrafo, configura lo que se conoce como derecho de audiencia, por lo que es el que asume mayor complejidad, tanto por lo que se refiere a los derechos tutelados como a los diversos elementos que integran la citada garantía.

Dentro de esta garantía los derechos protegidos son, la vida, la libertad, propiedades posesiones o derechos, esta garantía de audiencia se compone de cuatro garantías específicas necesariamente concurrentes al juicio previo a la privación y de las cuales hablaremos a continuación:

a) Mediante Juicio: El concepto de “juicio” es de capital importancia para fijar el sentido mismo de dicha garantía específica de seguridad, equivale a la idea de procedimiento, es decir, una secuela de actos concatenados entre sí afectos a un fin común que les proporciona unidad⁴⁷. Este fin estriba en la realización de un acto jurisdiccional por excelencia, o sea, mediante el juicio se dicta un fallo que establece la dicción del derecho en un conflicto jurídico que origina el procedimiento al cual recae. Por otra parte, para que la privación de cualquier bien tutelado por éste artículo 14 de la Constitución sea jurídicamente válido, es menester que dicho acto esté precedido de la función

⁴⁷ Burgoa Orihuela Ignacio, *Las Garantías Individuales*, edit., Porrúa, Octava Edición, México 1973, p.547.

jurisdiccional, ejercida a través de un procedimiento en el que el afectado tenga plena ingerencia a efecto de producir su defensa. Sin embargo, en el concepto “juicio” a que nos referimos, no necesariamente supone un real y verdadero conflicto jurídico que deba ser resuelto por una resolución jurisdiccional, en sentido material, sino que dicho conflicto puede ser presuntivo o ficto; en efecto, basta que en un procedimiento cualquiera se de oportunidad a la persona a la que se pretenda privar de algún bien jurídico, para que se oponga al acto de autoridad respectivo o a las pretensiones del particular que trate de obtenerlo en su favor, para que se establezca la posibilidad de que surja una verdadera y positiva controversia de derecho.

b) Ante tribunales previamente establecidos: La idea de tribunales no debe entenderse en su acepción meramente formal, o sea, considerarse únicamente como tales órganos del Estado que estén constitucional o legalmente adscritos al Poder Judicial federal o local, sino que dentro de dicho concepto se comprende a cualquiera de las autoridades ante las que debe seguirse el juicio de que habla este segundo párrafo del artículo en estudio. Es decir, la garantía de audiencia no sólo es operante frente a los tribunales propiamente dichos, es decir frente a los órganos jurisdiccionales del Estado que lo sean formal o materialmente hablando, sino en lo tocante a las autoridades administrativas de cualquier tipo, que normal o excepcionalmente realicen actos de privación en los términos en que hemos reputado a estos.

c) Cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento.- Las formalidades mencionadas encuentran su razón de ser en la propia naturaleza de todo procedimiento en el que se desarrolle una función jurisdiccional, esto es, en el que se pretenda resolver un conflicto jurídico, bien sea que éste surja positivamente por haberse ejercitado la defensa respectiva por el presunto afectado, o bien en el caso de que se haya otorgado la oportunidad de que se suscite sin haberse formulado oposición alguna (juicios o procedimientos en rebeldía), en la inteligencia de que, según hemos afirmado, dicha función es la realización necesaria cuando se trate de un acto privativo. Ahora bien, la

decisión de un conflicto jurídico impone la inaplazable necesidad de conocer éste, y para que el órgano decisorio tenga real y verdadero conocimiento del mismo, se requiere que el sujeto respecto del que se suscita manifieste sus pretensiones. De esta manera la autoridad que va a dirimir dicho conflicto, esto es, que va a decir el derecho en él mismo. Por otra parte, tiene como obligación ineludible, inherente a toda función jurisdiccional, la de otorgar la oportunidad de defensa para que la persona que vaya a ser víctima de un acto de privación exponga sus pretensiones opositorias al mismo. Es por ello que cualquier ordenamiento adjetivo, bien sea civil, penal o administrativo, que regule la función jurisdiccional en diferentes materias, debe por modo necesario y en aras de la índole misma de esta función, estatuir la mencionada oportunidad de defensa u oposición, lo cual se traduce en diversos actos procesales, siendo el principal la notificación al presunto afectado de las exigencias del particular o de la autoridad, en sus respectivos casos, tendientes a la obtención de la privación. Además, como toda resolución jurisdiccional debe decir el derecho en un conflicto jurídico apegándose a la verdad o realidad, y no bastando para ello la sola formación de la controversia mediante la formulación de la oposición del presunto afectado, es menester que a este se le conceda una segunda oportunidad dentro del procedimiento en que tal función se desenvuelve, es decir, la oportunidad de probar los hechos en los que finque sus pretensiones opositorias. Por ende toda ley procesal debe instruir dicha oportunidad en beneficio de las partes del conflicto jurídico y, sobre todo, en favor de la persona que va a resentir en su esfera de derecho un acto de privación.

d) Conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho: Es decir la no retroactividad legal y, por tanto, opera respecto a las normas sustantivas que deban aplicarse para decir el derecho en el conflicto jurídico.

La expresión de tribunales previamente establecidos, abarca no solamente a los órganos del Poder Judicial Federal, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas, entre las cuales

pueden señalarse como por ejemplo las bancarias, las que realizan judicialmente estas funciones sin ser formalmente judiciales. Esta disposición está vinculada con el artículo 13 de la Constitución Política en cuanto que prohíbe los llamados “tribunales especiales”, en realidad “privativos”, o sea, aquellos que se han establecido con posterioridad a los hechos o para juzgar a un número determinado de personas y que se conocen también con el nombre de “tribunales por comisión”. En tal virtud el artículo 14 que examinamos, complementa ese mandato del artículo 13, exigiendo que los tribunales hayan sido previamente establecidos, es decir por leyes expedidas con anterioridad a los hechos que se cuestionan.

Por otra parte, se ha discutido si el procedimiento administrativo de la audiencia del particular afectado debe ser previa la afectación y sobre este aspecto no existe una opinión definida puesto que se ha establecido en numerosas decisiones de la Suprema Corte de Justicia que existen dos materias en las cuales no se exige la audiencia previa: por una parte la expropiación por causa de utilidad pública, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 27 constitucional y en segundo término la fijación de las tasas impositivas, así como el ejercicio de la facultad económico coactiva, pues en estas materias se puede acudir posteriormente a la impugnación administrativa y judicial, incluyendo el juicio de amparo.

Así, las formalidades esenciales del procedimiento son las que debe tener todo procedimiento, no solo judicial, sino también administrativo, como lo señalamos anteriormente, para proporcionar una verdadera oportunidad de defensa los afectados. Este requisito queda comprendido como lo señala acertadamente la doctrina, en sus aspectos procesales y que también se conoce como derecho de defensa según la tradición española.

Aunado a lo anterior diremos que cuando se interviene una institución de crédito no se viola la garantía establecida en el artículo 14, ya que se respeta su derecho de audiencia al hacer de su conocimiento las irregularidades detectadas en la supervisión y otorgarle un plazo

para que manifieste lo que a su derecho corresponda. Esto debido a que se trata de un servicio de interés público ya que el Gobierno no se puede arriesgar a que los responsables de una mala administración eludan el ejercicio de la justicia, por lo que, lo que se busca en las intervenciones es salvaguardar los intereses del público, por lo que de no tomarse alguna determinación al momento de descubrir malos manejos en la organización y/o administración, o al no haber corregido tal situación, se podría llegar a una situación más fuerte como lo sería la revocación de la autorización otorgada, y lo más importante la pérdida del patrimonio invertido por el público.

6) LA INTERVENCION ADMINISTRATIVA Y GERENCIAL EN OTROS PAISES Y EL IMPACTO SOCIAL QUE ESTA PRODUCE

ARGENTINA

Para la sociedad argentina el fenómeno de la intervención administrativa (en el plano jurídico) se encuentra conectado con una serie de circunstancias que justifican la necesidad de la ingerencia estatal, influido también por las concepciones políticas y económicas dominantes en cada época histórica, esta ingerencia del Estado se ve reflejada no solo en los problemas económicos del país, sino también en los problemas urbanísticos, en la atención de las necesidades primordiales de la sociedad, como transporte, agua, electricidad, salud, educación, etc.

La incidencia de la actuación estatal en la posición jurídica de los particulares o administrados puede ser positiva o negativa. Podemos observar que la acción interventora es negativa por un exagerado y hasta en ocasiones abusivo intervencionismo sobre la actuación privada y esto ha provocado un gran descontento y descrédito en la acción interventora del Estado, sobre todo cuando ella traba o suprime las iniciativas de los

particulares y cuando asume o monopoliza actividades que estos pueden llevar a cabo; esta defectuosa o injustificada intervención es contraria a su constitución por lo que se considera la necesidad de abordar el examen de las técnicas de limitación de los derechos privados por el derecho administrativo, cuya subsistencia resulta fundamental para asegurar la plena compatibilidad entre el ejercicio de los derechos personalizados o individuales y el bien común.

La intervención estatal es positiva cuando la actividad de la administración o del Congreso puede constituir tanto derechos, facultades o poderes que hasta entonces el administrado no tenía, entre ellos podemos señalar que ella comprende tanto las concesiones, aprobaciones y autorizaciones.

En el Estado argentino la Banca Central puede ejercer la fiscalización del sistema bancario⁴⁸ a fin de garantizar que las entidades que conforman el sistema bancario cumplan con eficacia sus funciones de captadores de ahorro del público y distribuidores del crédito, con la finalidad de que la sociedad confíe en sus bancos y en el sistema bancario, para que vuelque allí sus ahorros, que allí abastezca sus necesidades de crédito y que allí realice todos sus movimientos financieros.

La supervisión del sistema bancario argentino corresponde a “La superintendencia de la actividad bancaria que comprende la organización del control y funcionamiento del sistema bancario y financiero nacional, la reglamentación de la actividad, mediante normas de

interpretación e integración y la concreta aplicación de las leyes y disposiciones reglamentarias, pero comprende también, y fundamentalmente, una labor de preservación y cuidado del correcto desenvolvimiento del sistema bancario mediante la aplicación de

normas, principios o criterios de prevención en salvaguarda del normal funcionamiento de la actividad financiera, estas funciones se encuentran consagradas en la Carta Orgánica del Banco Central por la ley 24.144.⁴⁹

La superintendencia debe, esencialmente, prevenir situaciones que pueden afectar al sistema bancario y financiero y a las distintas entidades que lo componen, que constituyen, como ya lo señalamos, una unidad, esa acción preventiva general requiere de un buen arsenal de medidas derivadas de la larga experiencia de estas situaciones, que comprenden desde planes de saneamiento hasta la intervención y liquidación de las entidades.

La superintendencia debe contar, además, con facultades para ayudar al salvataje de entidades en particular, como también estar dotada de poder suficiente para sancionar a los responsables de situaciones irregulares o constitutivas de infracciones. Al respecto será siempre más disuasivo y correcto un sistema punitivo que castigue a las personas físicas responsables de las irregularidades que la penalización a la misma entidad, que generalmente no hace, sino, agravar su situación.

Para la sociedad argentina, la supervisión bancaria persigue los siguientes objetivos:

“1) *Identificar al banquero*: Es decir, al propietario o propietarios del banco o entidad, ya que es una forma de conocer sobre la solvencia moral y material de los responsables de la entidad; ello conlleva en todo el mundo a la adopción del procedimiento de “autorización Previa” para desarrollar la actividad bancaria.

⁴⁸ Artículo 4 de la Ley Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

⁴⁹ Gilberto Villegas Carlos, Régimen Bancario, Ley 24.244, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, Argentina.

- 2) **Exigir condiciones mínimas para la autorización** sobre capital, organización, estructura, personal, directivos, procedimientos de control interno, etcétera.

- 3) **Establecer requisitos mínimos de información** que aseguren que la superintendencia pueda conocer a tiempo la situación de cada entidad y sus dificultades.

- 4) **Conocer la salud intrínseca de la gestión de las entidades individuales** para apreciar el comportamiento general del sistema.

- 5) **Identificar los problemas principales** que, de presentarse ocasionarán dificultades, y la factibilidad de que las entidades los resuelvan con sus propios recursos.

- 6) **Identificar las instituciones que presentan situaciones potenciales de falencia.**⁵⁰

El rol preventivo de la superintendencia se basa en procesar eficientemente la información provista por las entidades para inferir el riesgo asumido por éstas, los medios arbitrados para afrontarlos y las posibles consecuencias de la economía interna y sus derivaciones futuras en el caso de que se produjeran quiebras bancarias, el poder de vigilancia tiene en miras preservar las condiciones de liquidez y solvencia de los bancos y entidades financieras. Para ello la superintendencia establece relaciones técnicas que deben mantener los institutos de crédito durante su funcionamiento y reglas que tratan de preservar la calidad del haber del portafolio bancario.

⁵⁰ Op. Cit., p.36, 37

COLOMBIA

En Colombia el mercado financiero se encarga de satisfacer los requerimientos a corto plazo a diferencia del mercado de capitales que canaliza disponibilidades a largo plazo de las unidades superavitarias de la economía a las deficitarias por lo que la realización de la inversión en este mercado se prolonga considerablemente en el tiempo, en relación con la recuperación de recursos colocados en el mercado financiero; estos mercados promueven el desarrollo del sector real de la economía ya que sirve a las empresas dedicadas a la producción, explotación, transformación y venta de bienes y servicios, así como a la contribución a la estabilidad de estas empresas.

Vista su trascendencia socioeconómica, resulta bien claro que dicho país necesitó adoptar mecanismos que garantizaran y supervisaran el desarrollo del mercado financiero, por lo que en el año de 1979 nace la Comisión Nacional de Valores, teniendo por objeto estimular, organizar y regular el mercado público de valores, la cual dentro de su estructura orgánica cuenta con:

SALA GENERAL

PRESIDENTE

SECRETARIO GENERAL

COMITE CONSULTIVO

DIVISION
DESARROLLO DEL MERCADO

DIVISION
TECNICA

DIVISION
JURIDICA

Dentro de sus funciones las tres más importantes son: 1) Protección al individuo; 2) Defender el orden público económico; 3) Defender el orden social. Todas estas funciones conducen al Estado a regular, vigilar y proteger los ahorros y las inversiones de la sociedad, ya que si no será terreno para la comisión de fraudes y extralimitaciones, circunstancias que resultan ser serias limitantes para su crecimiento.

Dentro de las facultades que se relacionan a continuación podemos observar como se ejercen las atribuciones para alcanzar la protección y seguridad pretendidas:

- a) "Adoptar medidas para reforzar la garantía de las inversiones por parte de autoridades específicas de control para el análisis de las emisiones, la debida información del inversor y el control permanente de los emisores.
- b) La determinación de los requisitos para la administración de miembros de las bolsas de valores, atendiendo a la idoneidad profesional y a la solvencia moral de los intermediarios de manera que asistan adecuadamente a los ahorradores al tiempo de decidir frente a las diferentes opciones de inversión.
- c) Suspender y cancelar la inscripción de valores en el registro público correspondiente.
- d) Velar por quienes participan en el mercado ajusten sus operaciones a las normas que lo regulan.
- e) Solicitar a los emisores e intermediarios las informaciones que juzgue necesarias, así como efectuar y solicitar las publicaciones que estime convenientes para el desarrollo del mercado de valores, relacionadas con la seguridad de las inversiones."⁵¹

⁵¹ Martínez Neira Nestor H., Intervención del Estado en el mercado público de valores, Edit. Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 1986.

El Gobierno tiene que crear un ambiente especial de protección a los inversionistas que actúan en el mercado, para crear un adecuado clima de confianza entre los ahorradores a quienes se invite a captar activos financieros con sus excedentes de ingreso.

Esta Comisión puede adoptar las medidas de carácter general que se requieran para proteger los sanos usos y prácticas que deben observarse en el mercado financiero, para el mercado financiero colombiano se entiende por los sanos usos y prácticas las reglas de conducta impuestas por la práctica mercantil y que deben observarse como costumbre en el mercado de valores; debiendo entender a la costumbre como una fuente de derecho insustituible.

La carta Política Colombiana nos establece que es función del presidente de la República: “Ejercer la inspección necesaria sobre los bancos de emisión y demás establecimientos de crédito y sobre las sociedades mercantiles, conforme a las leyes”⁵². Existe, pues, una clara competencia constitucional del Presidente para ejercer el control del Estado sobre las sociedades mercantiles en la forma como lo establece el legislador, a quien corresponde determinar la necesidad del mismo.

La inspección y vigilancia sobre las sociedades comerciales está orientada a que en su formación y en su funcionamiento se ajusten a las disposiciones legales, a las normas reglamentarias y a sus propios estatutos, de acuerdo con las atribuciones que le otorga la Ley a los órganos de control.

Por otra parte, como instrumento de control de sus propias decisiones y de las normas que integran el estatuto legal del mercado público de valores, la Comisión de Valores está

⁵² Artículo 20, numeral 15 de la Carta Política Colombiana.

legitimada para decretar la práctica de investigaciones y visitas. Estas pueden efectuarse por las superintendencias Bancaria y de Sociedades a solicitud del presidente de la Comisión Nacional de Valores o por la propia Comisión. En cualquiera de los dos casos existe un procedimiento especial que se funda en la necesidad de facilitarles poderes a las entidades públicas encargadas de las inspecciones, para hacer útiles las visitas, y tutelar adecuadamente el derecho de defensa de los particulares. Las reglas impuestas son las siguientes:

- 1) “Los actos que decretan su práctica son autos de “cúmplase”, dado que no requieren de notificación.
- 2) So pena de multas sucesivas, el Presidente de la Comisión de Valores puede exigir de cualquier persona las informaciones que juzgue útiles para analizar operaciones finales o intermedias que hayan realizado quienes intervienen de alguna manera en el mercado público de valores.
- 3) El desarrollo del principio de impulsión oficiosa y de la verdad material, es decir, los funcionarios comisionados para la práctica de una visita pueden decretar pruebas durante la diligencia e interrogar bajo juramento a cualquier persona.
- 4) La visita se debe reducir a un acta que ha de contener las especificaciones de la misma y los hechos y situaciones advertidos, para que puedan explicarse o controvertirse por los interesados.
- 5) Del acta se corre traslado al particular para su defensa mediante la remisión de un oficio a la dirección registrada en la entidad. Durante el término del traslado, que debe señalarse en el acta misma por un lapso de tiempo nunca superior a treinta días, el

expediente permanece en secretaría, de todo lo cual ha de quedar la constancia secretarial correspondiente, como prueba del cumplimiento del procedimiento legal.

- 6) Al vencimiento del término del traslado será el momento de adoptar las medidas de competencia de la Comisión Nacional de valores, por resolución motivada. Estas actuaciones pueden consistir, inclusive, en la imposición de sanciones.⁵³

ESPAÑA

La autoridad y responsabilidad del Gobierno Español en materia de protección bancaria y financiera son ejercidas por medio del Ministerio de Economía y Hacienda que desempeña sus funciones con la colaboración de los órganos ejecutivos correspondientes. Entre éstos debemos destacar los órganos ejecutivos reguladores de sus respectivos ámbitos de competencia que son:

- 1) El Banco de España, indudablemente el principal protagonista del Sistema Financiero Español, ya que, por un lado, tiene bajo su supervisión y control todo el conjunto de las entidades de crédito, y, por otro, tras la aprobación de su Ley de Autonomía; es el órgano encargado de definir y ejecutar la política monetaria con la finalidad primordial de lograr la estabilidad de precios, actuando por exigencias de la Unión Económica y Monetaria en Europa, con la plena autonomía para el cumplimiento de estos fines.
- 2) La Comisión Nacional del Mercado de Valores, encargada de la supervisión e inspección de las empresas de seguros, así como de los fondos de pensiones y sus entidades gestoras.

⁵³ Op. Cit. P.189-191

El sistema crediticio está compuesto en España por el Banco de España y las entidades de crédito. Estas últimas tienen en común la posibilidad de emitir instrumentos financieros de gran liquidez, especialmente el grupo más importante de ellas: las entidades de depósito, integrado por bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito, grupo que también se ha denominado en ocasiones sistema bancario.

Además del crédito oficial, constituido actualmente por el Instituto de Crédito Oficial como agencia financiera del Gobierno, el sistema crediticio lo completan las *entidades de crédito de ámbito operativo limitado*, así llamadas porque su característica común es la limitación de sus operaciones activas y pasivas en relación con las que pueden desarrollar las entidades de depósito, que son las entidades de crédito de ámbito general.

En España las *entidades de crédito* se caracterizan por estar sometidas a un importante grado de intervención del sector público tanto en su actividad ordinaria habitual como en algunas situaciones extraordinarias como las crisis bancarias que este país ha sufrido. Esta intervención se justifica no solo por el especial papel que el sistema bancario juega en la economía, sino también, porque el funcionamiento de dicho sistema descansa en buena parte en la confianza de sus depositantes, que, al no poder discriminar con facilidad a las entidades en crisis latente de las que están sanas, tienden a desconfiar, en situaciones críticas, del conjunto del sistema bancario, con el correspondiente efecto negativo para toda clase de bancos.

Las posibilidades de intervención y supervisión pública en España de las entidades de crédito recibieron un importante refuerzo legal tras la promulgación de la Ley 26/1988, de 29 de julio de 1988, sobre la Disciplina e Intervención de las Entidades de Crédito (LDIEC). Esta Ley asigna al Banco de España competencias sobre registro, control e

inspección de todas las entidades de crédito, además de otras entidades financieras que no tienen tal condición (como son las sociedades de garantía recíproca y de reafianzamiento). Entre otros aspectos, la Ley define un conjunto pormenorizado de infracciones, así como sus correspondientes sanciones que pueden llegar a la revocación de la entidad. Igualmente, se toman medidas para los supuestos en que una entidad se encuentre en situación de grave crisis, que pueden consistir en la designación de interventores que participen en la adopción de los acuerdos de los órganos de la misma o en la sustitución de todo el órgano de administración de la entidad.

CAPITULO CUARTO

CASOS CONCRETOS DE INTERVENCIONES Y SU IMPACTO SOCIAL

CASOS CONCRETOS DE INTERVENCIONES Y SU IMPACTO SOCIAL

En capítulos anteriores hemos hablado en forma general de las repercusiones sociales que trae consigo una intervención ya sea gerencial o administrativa hacia alguna entidad del sistema financiero mexicano, así como también de que el Estado se preocupa por brindar una mayor seguridad y mejor bienestar no solo a los grandes inversionistas, sino también a los pequeños ahorradores que como ya se mencionó realizan un gran esfuerzo para poder tener algunos ahorros, es por eso que a continuación hablaremos de algunos casos concretos de intervenciones, a fin de poder entender la importancia que tiene la supervisión y vigilancia de nuestro sistema financiero.

UNICREVA

Con fecha 30 de junio de 1995 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en uso de las facultades que le confieren los artículos 56 y 57 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y a través de sus funciones de inspección y vigilancia, detectó que esta unión de crédito incurrió en diversas irregularidades e infracciones legales afectando seriamente su estabilidad y solvencia, todo esto en virtud de que en 1993 le fue notificada a esa sociedad, la práctica de una visita de investigación en la que se encontró que esa organización otorgó créditos a personas que al momento de la celebración de los contratos respectivos no habían adquirido las acciones que los acreditaran como socios, a dichos demandantes de crédito se les requirió por parte de la unión de crédito su solicitud de ingreso como socios, así como diversa documentación con la que se les evaluó como

sujetos de crédito para celebrar los contratos de crédito respectivos, con los solicitantes, quedando obligada esa unión a poner a su disposición los recursos una vez que Nacional Financiera, S.N.C., le transfiera los fondos provenientes del redescuento de los propios créditos recién concertados.

Cuando Nacional Financiera aprobó dichas operaciones se lo comunicó a esa unión, transmitiendo al mismo tiempo los recursos para satisfacer la obligación frente a sus acreditados de poner a su disposición una suma de dinero, posteriormente esa unión entregó el dinero a los acreditados, estos pagaron en la misma fecha los recursos provenientes del crédito que les fue concedido, así como el valor nominal de las acciones, más las primas que sobre las mismas fijó esa unión, convirtiéndose en consecuencia los acreditados en socios en forma posterior a la celebración y perfección de los contratos de crédito.

En septiembre de 1994 se celebró nuevamente una visita de inspección con objeto de evaluar la calidad y circunstancia de su cartera crediticia, encontrándose que dicha sociedad había canalizado recursos con diferentes grupos empresariales, destacándose uno, el cual se integraba por 24 sociedades, las cuales 20 de ellas fueron constituidas pocos meses antes a la suscripción de los contratos de financiamiento y la recepción de recursos crediticios; se encontró que la información financiera de varias de estas empresas tenían fecha posterior a la de su acreditamiento, la que consignaba una débil estructura financiera, además de una situación de insolvencia que la ubica en el supuesto de disolución por los bajos niveles de su capital contable e inclusive en algunos de ellos se puede apreciar que el capital social no fue cubierto, ya que se encuentra registrado en el rubro de activo denominado "accionistas" por lo que se deduce que no se efectuaron estudios de investigación de crédito, solo existiendo una forma que requisitaba la dictaminación del crédito, la viabilidad y condiciones de su otorgamiento, además de detectar la participación común de los socios en las 24 empresas y 20 de ellas tienen el mismo administrador único, además que tres de estas sociedades tenían su domicilio en el mismo lugar.

Por otra parte, con motivo de la revisión del balance general de dicha sociedad se determinó que desde 1994 dicha unión de crédito dejó de liquidar sus compromisos con Nacional Financiera, S.N.C., tanto capital como intereses vencidos. Para 1995 dicha unión se comprometió con Nacional Financiera, S.N.C., a liquidar la totalidad de la cartera vencida, a efectuar un pago que se aplicaría al prepago de la cartera vigente, así como la presentación de reportes de la aplicación de recursos de varios créditos para su revisión y dictamen correspondiente, los cuales sino eran aprobados, Nacional Financiera, S.N.C., podría solicitar el pago total de dichos créditos, y también la devolución y aclaración de diversas operaciones. Todo esto sin tener éxito alguno, ya que no fueron cumplidos en su totalidad.

Así mismo se realizó otra visita de investigación a efecto de conocer las fuentes de financiamiento que venía utilizando, así como revisar sus condiciones y formas de pago, en las que se detectó que esa unión de crédito celebró contratos con empresas extranjeras, en las cuales, en la primera de ellas, la unión de crédito actuaba como cliente y la empresa como prestadora de servicios en gestoría para la obtención de fondeos a través de la emisión de certificados de depósito en dólares y por otra parte la segunda se dedica a la obtención de préstamos a través de bancos o entidades financieras, garantizando dicha unión de crédito a esta compañía el flujo de fondos necesarios para proveer el pago de los certificados de depósito anteriormente descritos. Dentro de la contabilidad de la unión de crédito, no se encuentra reflejada la garantía otorgada.

En el artículo 40 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que señala:

“Las uniones de crédito en los términos de su autorización solo podrán realizar las siguientes actividades:

Fracción II.- Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y fianzas del país o de entidades financieras del exterior, así como de sus proveedores.

Por lo antes señalado la unión de crédito en cuestión no se apegó a las directrices de éste artículo para efecto de fondearse, toda vez que llevó a cabo su fondeo a través de los Certificados de Depósito

Por otra parte el artículo 48-B, en correlación con el artículo 40, fracción III de la misma Ley señalan que:

“Art. 48-B.-“La emisión de obligaciones subordinadas convertibles obligatoriamente a capital y demás títulos de crédito, en serie o en masa, a que se refieren los artículos 11 fracción VII, 24 fracción IV-Bis, 40 fracción III y 45-A fracción III, de esta Ley, requerirán del correspondiente dictamen emitido por una institución calificadora de valores.”

Art. 40.- Las uniones de crédito en los términos de su autorización, solo podrán realizar las siguientes actividades:

I.-...

II.-...

III.- Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, excepto obligaciones subordinadas de cualquier tipo.

Si bien es cierto, dichos certificados de depósito son títulos de crédito, estos no fueron colocados en serie o en masa entre el gran público inversionista, al contrario, están dirigidos a extranjeros, no cumpliendo con los artículos 2 y 3 de la Ley del Mercado de Valores, ni obteniendo la calificación de valores por alguna institución.

En otro orden de ideas, se señala que las entidades a favor de quienes se emiten tales documentos no son entidades financieras del exterior otorgantes de los préstamos, sino simples gestadoras de fondeo a favor de la unión de crédito, por lo que infringieron lo previsto en el artículo 45, fracción I de la multicitada Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, el cual establece:

Art. 45.-A las uniones de crédito les está prohibido:

I.- Realizar operaciones de descuento, préstamo o crédito de cualquier clase con personas que no sean socios de la unión, excepto con las personas expresamente autorizadas en el artículo 40, fracción III de esta Ley.

En virtud de que dicha unión de crédito incurrió en múltiples infracciones a la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, por practicar operaciones que se apartan de manera significativa de las condiciones de mercado, de las políticas generales de esa entidad y de las sanas prácticas financieras, afectando su estabilidad y solvencia, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en uso de las facultades que le confieren los artículos 59 de la Ley antes citada y 4º fracción XV de la Ley de la misma Comisión, declaró la intervención con carácter de gerencia de dicha unión de crédito, cuyo objeto fue suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas o que se detecten durante la intervención; establecer una administración eficiente, que realice las operaciones que con propias de la organización intervenida con estricto apego a derecho y

total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos financieros, y evitar la realización de nuevas operaciones que infrinjan las disposiciones que les son aplicables, así como aquellas que puedan causar un mayor deterioro financiero de esa organización.

ESTRATEGIA BURSÁTIL

Con fecha 8 de marzo de 1995, la entonces Comisión Nacional de Valores, determinó practicar una visita de inspección a esta casa de bolsa, con fundamento en el artículo 41, fracción I¹ de la Ley del Mercado de Valores, en virtud de presuntas infracciones que se registraron en la contabilidad de esa casa de bolsa por \$27.3 millones de pesos, derivada de un contrato de transacción que se había celebrado anteriormente con uno de sus clientes, mismo que por la inconformidad de estos se tradujo en una reducción del 34% del capital contable que tenía a agosto de ese mismo año y además se registró una cuenta por cobrar por un monto de \$15 millones de pesos la cual deriva del contrato referido anteriormente el cual no estuvo debidamente sustentada, por lo que se considera que su cobrabilidad es incierta, lo que nos lleva a pensar en una reducción más del capital contable de esa casa de bolsa.

Por otra parte la valuación de su posición de riesgo en instrumentos de deuda, conforme al índice de precios emitido por la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V., correspondiente al 20 de octubre el cual refleja minusvalías adicionales a las ya provisionadas el 30 de septiembre anterior, por un monto de \$24 Millones, de lo que se desprende que el capital global de esa casa de bolsa a esa fecha, se ubicaba por debajo del mínimo requerido por la Comisión Nacional de Valores.

Realizó también operaciones que no se ajustaban a los usos y sanas prácticas bancarias del Mercado de Valores, consistentes en la degradación de las tasas costo en instrumentos de

deuda que mantenía en posición de riesgo, fijando discrecionalmente los precios de dichos instrumentos, tal situación ubica a esa casa de bolsa en el segundo supuesto previsto en el artículo 20, fracción III de la Ley del Mercado de Valores que señala:

Art. 20.-La Comisión Nacional de Valores podrá suspender la inscripción en la Sección de Intermediarios del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, cuando a juicio de dicha Comisión:

I.-...

II.-...

III.- Realicen operaciones que impliquen conflictos de intereses, o intervengan en aquellas que no se ajusten a los usos y sanas prácticas del mercado de valores.

Así mismo, en sus estados financieros a septiembre de ese mismo año se observó una sobreinversión en activos fijos o inmovilizados, situación que hizo ver que esa casa de bolsa enfrentaba serios problemas de liquidez.

Por otra parte, las sociedades Estrategia de Factoraje, S.A. de C.V. y Arrendadora Estrategia, S.A. de C.V., cuyos accionistas mayoritarios son comunes con los de Estrategia Bursátil, S.A. de C.V., Casa de Bolsa, presentaron problemas de capitalización y solvencia, mismos que por los vínculos operativos que tienen esas entidades financieras con la casa de bolsa podrían afectar la estabilidad financiera de ésta.

¹ Fracción derogada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 28 de abril de 1995.

Con base en lo anterior se puede observar que esta sociedad había venido operando con una administración deficiente como se demostró con los problemas de liquidez que enfrentó, situación que la colocó en una debilidad patrimonial que pudo ocasionar la imposibilidad de hacer frente a los compromisos contraídos con su clientela, además de afectar su estabilidad y solvencia y poner en peligro los intereses económicos de su referida clientela, por lo que se determinó intervenir gerencialmente a esa casa de bolsa, con fundamento en el artículo 47, fracción IV, de la Ley del Mercado de Valores, el cual establece:

Art. 47.- Cuando en virtud de la inspección que realice la Comisión Nacional de Valores conforme a lo previsto en esta Ley resulte que la persona o entidad inspeccionada se encuentre en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones XV y XVII del artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha Comisión, atendiendo a las irregularidades observadas podrá:

I.-...

II.-...

III.-...

IV.- Designar entre la terna que presente a la Comisión Nacional de Valores la bolsa que ésta señale, interventor-gerente quien tendrá todas las facultades que requerirá la administración de la empresa intervenida y plenos poderes generales para actos de dominio, de administración y de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para otorgar y suscribir títulos de crédito, para presentar querellas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la Comisión y para poder

otorgar poderes generales o especiales que juzgue convenientes y revocar los que estuvieren otorgados por la persona intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

Por lo que se solicitó a la Bolsa Mexicana de Valores, S.A. de C.V., presentar una terna para que este designara al interventor-gerente de esa casa de bolsa.

En tales circunstancias, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4, fracción XV, 12, fracción III y 16, fracciones I y II de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y conforme al acuerdo adoptado por su Junta de Gobierno se declaró la intervención gerencial de dicha casa de bolsa y de sus oficinas adicionales, teniendo por objeto esta intervención suspender, normalizar o, en su caso liquidar las operaciones irregulares detectadas o que se detectaran durante la intervención, estableciendo una administración eficiente que realizara las operaciones que eran propias de dicha sociedad con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos bursátiles, y evitar la realización de nuevas operaciones que infrinjan las disposiciones que le son aplicables, así como aquellas que puedan causar un mayor deterioro financiero de esa sociedad.

GRUPO FINANCIERO HAVRE

Durante los primeros meses de 1994, el Presidente y Vicepresidente del Grupo Financiero Havre junto con sus más cercanos colaboradores, crearon 70 empresas fantasma, mediante los cuales obtuvieron ilícitamente recursos bancarios, que hasta julio de ese mismo año se detectó que era de \$322 millones de pesos.

Se simularon aumentos de capital y recurrieron a buscar fondos de bancos de fomento del Gobierno y en el mercado de dinero, mediante la operación de empresas inexistentes de las cuales había tanto escrituras constitutivas y estados financieros creados.

Por otra parte, en una de las reuniones con la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas funcionarios de Grupo Financiero Havre informaron un aumento de capital de la aseguradora aunque a dicha Comisión les extrañó la información de los directivos, se procedió a la investigación de la capitalización de la aseguradora ya que habían informado que la garantización de la capitalización la realizaron mediante la compra de Certificados de la Tesorería de la Federación, mismos que nunca se llegó a comprobar su compra a lo cual los funcionarios de la aseguradora informaron que el aumento del capital no estaba en CETES sino en acciones de Banco Unión.

Al igual la empresa de factoraje había informado también un aumento de capital, el cual estaba garantizado por fondos existentes en un fideicomiso en un Banco en Miami, Florida.

Los funcionarios de Grupo Financiero Havre enviaron cartas a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a la Comisión Nacional de Valores y a la Comisión Nacional Bancaria, proporcionando información falsa ya que no existían en su poder ni los CETES ni las acciones, ni mucho menos el fideicomiso en Miami.

Por medio de la Arrendadora Financiera Havre, S.A. de C.V., y de Factoring Havre, S.A. de C.V., dicho Grupo Financiero solicitó recursos a Nacional Financiera, S. N.C., y al Banco de Comercio Exterior para financiar las operaciones de las empresas fantasma. Por una parte se suponía que los recursos obtenidos a través de Bancomext serían destinados a la

adquisición de equipo y maquinaria de importación y a Nacional Financiera se le pidió crédito para realizar compras nacionales.

Por tal virtud, tanto para la empresa de factoraje como para la arrendadora financiera se decretó la intervención gerencial a estas organizaciones auxiliares del crédito, con fundamento en los artículos 59, 60 y 61 de la Ley General de Organizaciones y Actividades auxiliares del Crédito, los cuales establecen:

Art. 59.- Cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores existan irregularidades de cualquier género en las organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, el Presidente de dicha Comisión podrá proceder en los términos del artículo anterior, pero si esas irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de la sociedad de que se trate, el Presidente podrá de inmediato declarar la intervención con carácter de gerencia y designar a la persona física que se haga cargo de la misma con el carácter de interventor gerente.

La intervención administrativa de que habla el párrafo anterior se llevará a cabo directamente por el interventor-gerente y al iniciarse dicha intervención deberá ser atendido por el principal funcionario o empleado de la organización o casa de cambio que se encuentre en las oficinas de éstas.

Art. 60.- El interventor-gerente tendrá todas las facultades que normalmente corresponden al consejo de administración de la sociedad y plenos poderes para actos de dominio, de administración, de pleitos y cobranzas, con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la Ley, para otorgar o suscribir títulos de crédito, para presentar denuncias y querrelas y desistirse de estas últimas, previo acuerdo del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y para otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, y revocar

los que estuvieran otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

El interventor-gerente no quedará supeditado en su actuación a la asambleas de accionistas ni al consejo de administración.

El oficio que contenga el nombramiento de interventor-gerente deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio que corresponda al domicilio de la sociedad intervenida, sin más requisitos que el oficio respectivo de la Comisión Nacional Bancaria.

Art. 61.- Desde el momento de la intervención quedarán supeditadas al interventor-gerente todas las facultades del consejo de administración y los poderes de las personas que el interventor determine, pero la asamblea de accionistas podrá continuar reuniéndose regularmente para conocer de los asuntos que le competen, y lo mismo podrá hacer el consejo para estar informado por el interventor-gerente sobre el funcionamiento y las operaciones que realice la sociedad y para opinar sobre los asuntos que el mismo interventor-gerente someta a su consideración. El interventor-gerente podrá citar a asambleas de accionistas y reuniones del consejo de administración con los propósitos que considere necesarios o convenientes.

Ante tal situación financiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas decretaron la intervención gerencial a la arrendadora financiera y a la aseguradora y por otra parte se decretó intervención administrativa al grupo financiero por no realizar operaciones con el público, esto último con fundamento en los artículos 30, 30-A, 30-B y 30-C de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. La diferencia entre estas intervenciones ya fue mencionada en capítulos anteriores y consiste que en la intervención administrativa solo se

limitan a supervisar las operaciones que realice, mientras que en el caso gerencial el interventor toma todas las decisiones operativas correspondientes para salvaguardar los intereses de público.

En virtud de las anomalías realizadas por dicho grupo financiero, las autoridades reconocieron que los inversionistas resultarían afectados por dicha intervención, debido a que las emisiones de pagarés de la arrendadora financiera y de la empresa de factoraje, estimadas en \$600 millones de pesos quedaron valuadas en cero, fuentes de los organismos supervisores del sistema financiero indicaron que el efecto sería diferente, dependiendo del destino de los valores, ya sea sociedades de inversión o tenencia directa. Se destacó que los fondos de inversión con mayor impacto son los de la propia Casa de Bolsa Havre, debido a que ahí se encontraba la mayor cantidad de pagarés, se indicó también que los inversionistas que compraron los papeles en directo, atraídos por los altos rendimientos que ofrecían tendrían que esperar a que se definiera el problema. En cuanto a la tenencia dentro de las sociedades de inversión el impacto fue mínimo, en rangos que van del 1.5 al 5.5%.

Se estableció un seguimiento permanente para verificar que las carteras de las sociedades de inversión no incrementaran su tenencia de emisiones de Havre y para evitar que las casas de bolsa integren en sus carteras pagarés de Havre.

La autoridad dio seguimiento a todas las carteras de los fondos, para que no aumente un solo peso en esas emisiones. Por otra parte a los inversionistas que se retiraron de los fondos afectados, se les está entregando una certificación -constancia y en el caso de que llegue a recuperar determinada cantidad de los pagarés se prorrateará entre todos los inversionistas a fin de finiquitarlos.

Asimismo, la Comisión Nacional de Valores, instrumentó un mecanismo para salvaguardar los intereses de los tenedores de los pagarés financieros, en la medida de que dichas compañías recuperen su capacidad de pago, por otra parte las sociedades de inversión que mantienen pagarés financieros de la arrendadora y de la empresa de factoraje deben aplicarles un valor equivalente a cero, lo que ocasionó una disminución en el precio de las acciones de tales sociedades. A los tenedores de las acciones de los fondos y sociedades de inversión que reciban sus recursos conforme al nuevo precio de valuación, recibirán una constancia dándoles a conocer que cada una de dichas sociedades tendrán subcuentas individuales. En ellas se registrará la parte proporcional que les corresponda en los activos de la sociedad por los referidos pagarés. Así en la medida en que las emisoras recobren su capacidad de pago o los amorticen parcial o totalmente, los inversionistas podrán recuperar la parte proporcional que les corresponda por los pagarés.

BANCO INTERESTATAL

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público les comunicó no ser aceptable la capitalización inicial de ese banco que sus socios fundadores efectuaron utilizando recursos de Nacional Financiera, S.N.C., a través del programa de financiamiento denominado "Cuasicapital", toda vez que dicho mecanismo no representaba una aportación real de recursos por parte de dichos socios, esa institución, por conducto de su presidente de su consejo de administración, asumió entre otros compromisos, el de llevar a cabo la amortización anticipada de los financiamientos recibidos de Nacional Financiera, S.N.C., para la capitalización referida, mediante la aportación de recursos directos de sus socios.

Sobre el particular la Comisión Nacional Bancaria y de Valores determinó que se liquidó a Nacional Financiera, S.N.C., dichos préstamos, con recursos que proporcionó Banco Interestatal, S.A., mediante financiamientos directos; financiando a una empresa para que

ésta, a su vez, otorgara créditos a los accionistas del banco; o bien, dando préstamos a accionistas de Banpaís, S.A., en reciprocidad de los que esta institución otorgó a los socios de Banco Interestatal, S.A..

Sobre una muestra de 86 acreditados con responsabilidades por aproximadamente mil millones de pesos se determinó un faltante de provisiones preventivas, debido a la calificación de la Cartera Crediticia de las instituciones de crédito, a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual establece:

Art. 76.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, determinará mediante disposiciones de carácter general, las bases para la calificación de la cartera de créditos de las instituciones de crédito la documentación e información que estas recabarán para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real, los requisitos que dicha documentación habrá de reunir y la periodicidad con que deba obtenerse, así como la integración de las reservas preventivas, que por cada rango de calificación tengan que constituirse.

Los aspectos que no fueron considerados en la calificación primordialmente son: la falta de pago de los acreditados; la manifiesta situación financiera de insolvencia de los mismos; las reestructuraciones y/o renovaciones de sus créditos desde 1992 y 1993, y el hecho de que las garantías otorgadas tienen una relación entre 20% y 30% del total de los financiamientos concedidos al conjunto de las empresas de un mismo grupo.

Por otra parte en el ejercicio de 1994, esa institución constituyó provisiones preventivas para riesgos crediticios, con cargo a la cuenta de reserva por prima de acciones, situación que resulta improcedente, toda vez que el saldo que mantenían registrado en dicha cuenta no corresponde a aportaciones efectivas de capital por parte de los accionistas, sino que el referido fondo fue constituido con recursos provenientes del programa de cuasicapital mencionado anteriormente, cuya liquidación fue hecha con recursos de la propia institución, en consecuencia procede revertir el registro contable, constituyendo dicho monto de provisiones preventivas necesarias contra los resultados del citado ejercicio de 1994, lo cual repercute negativamente en su capital neto.

Por otra parte, el proceso de otorgamiento y administración de crédito que tenía establecido ese banco, presento serias deficiencias, toda vez que en la mayoría de los casos no se elaboraron estudios de crédito; no se efectuaron estudios de viabilidad de los proyectos respectivos; no se recabaron estados financieros dictaminados, ni relaciones patrimoniales, en su caso, de los acreditados, y tampoco se vigiló que el importe de los créditos se destine a los fines pactados.

Es así, que en virtud de las operaciones a que hizo referencia, se violó lo dispuesto en los artículos 19 y 50 de la Ley de Instituciones de Crédito, al no cumplir esa institución con los requisitos de capital mínimo y de capital neto que respectivamente señalan tales preceptos; toda vez que desde el inicio de todas sus operaciones había venido operando sin capital propio, que debería haber sido efectivamente pagado por sus accionistas de acuerdo a los compromisos asumidos, lo que colocó a la propia sociedad en una situación de extrema insolvencia y la ubicó en las causales de intervención gerencial previstas en los artículos 138 de la Ley de Instituciones de Crédito y 4, fracción XV, de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Así también que las deficiencias detectadas por esta Comisión en el proceso de otorgamiento y administración de crédito establecido por esa institución, a las que se hizo alusión anteriormente, contravienen lo dispuesto por el artículo

65 de la Ley de Instituciones de Crédito, y las fracciones IV, V y VII de la Tercera bis de las reglas para los requerimientos de capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1991, así como la Quinta y Sexta de las Reglas para la Calificación de la Cartera Crediticia de las Instituciones de Crédito, a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Instituciones de Crédito, por haber otorgado créditos en esas condiciones, para efectos de capitalización, lo cual repercute en forma negativa en su situación financiera, afectando aún más su estabilidad y solvencia y, en consecuencia la coloca también en las causales de intervención gerencial cuyos fundamentos fueron mencionados anteriormente.

Es así como con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4, fracción XV, 12, fracción III, 16, fracciones I y II, y Quinto y Octavo transitorios de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 138 de la Ley de Instituciones de Crédito, y 40 a 43 del reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en Materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, y conforme al Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno de la misma Comisión se declaró el 13 de septiembre de 1995 la intervención con carácter de gerencia a dicha institución de crédito; esto, con objeto de suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas y las que se detecten durante la intervención; establecer una administración eficiente que realice las operaciones que son propias de la institución intervenida con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos bancarios y financieros, y evitar la realización de nuevas operaciones que infrinjan las disposiciones que les son aplicables, así como aquellas que puedan causar mayor deterioro financiero de esa institución.

UNICREF

Durante 1994, ésta unión de crédito atravesó por una situación difícil financieramente, debido principalmente a la suspensión de operaciones de que fue objeto por parte de

Nacional Financiera, S.N.C., asimismo reconocieron ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la problemática detectada por sus auditores, la cual consiste en problemas de cartera vencida con la misma Nacional Financiera, S.N.C.; rescate de créditos de asociaciones en participación; problemáticas de capitalización y deficiencia de control interno, viéndose afectada su estabilidad y solvencia, situaciones que por consecuencia le limitaban al cumplimiento de su objeto social.

Por otra parte, respecto de la problemática detectada respecto a la cartera vencida con Nacional Financiera, S.N.C., y la recuperación de los créditos concedidos a través de esquema de Asociación en participación, manifestaron que se encontraban avanzadas las gestiones para llevar a cabo la dación en pago de propiedades de sus socios, sin embargo, la recepción de bienes muebles e inmuebles en dación de pago o adjudicación, que por su naturaleza o características no son de fácil realización, por la que el valor de dichos muebles se constituiría en un régimen de activos improductivos que de ninguna forma resuelven el problema de estabilidad y solvencia de esa sociedad, impidiendo que cuente con recursos líquidos para cumplir sus obligaciones de pago frente a Nacional Financiera, S.N.C., lo que la ubicó en la causal de intervención.

Así mismo se presentó una solicitud de crédito con una empresa extranjera, la cual fue cancelada, debido a que esa unión no cuenta con fuentes de financiamiento alternas a Nacional Financiera, S.N.C., por otra parte su auditor externo, llegó a la conclusión de no confiar en el control interno de esa sociedad, situación que pone de manifiesto que esa organización desconoce a la fecha los riesgos activos, pasivos y contingentes asumidos y por consecuencia desconoce los efectos que pudieran tener las medidas correctivas en su situación financiera, así mismo, esa sociedad asumió una responsabilidad contingente frente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que para efectos del pago del impuesto sobre la renta, no consideró como acumulables intereses devengados no cobrados, lo que al momento de su consideración implicaría un impuesto a su cargo, así como de la proporción

de participación de utilidades a los trabajadores, partidas que al momento de hacerse exigibles afectarían aún más su estabilidad, solvencia y liquidez.

En virtud de lo anterior y de acuerdo a lo que establece el artículo 59 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y 4, fracción XV de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se declaró la intervención con carácter de gerencia de dicha sociedad, dicha intervención tiene por objeto, suspender, normalizar o, en su caso, liquidar las operaciones irregulares detectadas o que se detecten durante la intervención; establecer una administración eficiente, que realice las operaciones que son propias de la Organización intervenida con estricto apego a derecho y total transparencia, y con sujeción a las sanas prácticas y usos financieros, y evitar la realización de nuevas operaciones que infrinjan las disposiciones que les son aplicables, así como aquellas que puedan causar un mayor deterioro financiero de esa organización.

Después de haber estudiado diversos casos de intervenciones es menester hablar de la afectación social que tuvo la sociedad, ya que como consecuencia de los malos manejos de sus funcionarios tuvo que llegar a la intervención, sufriendo la sociedad un gran cambio, ya que perdieron la confianza de las instituciones donde tenían sus ahorros o inversiones, , así como el haber creado un impacto generalizado en todo el país.

Cabe señalar que el intervenir una institución financiera, no significa regresar al estatismo de 1982 y mucho menos que sean atropelladas las garantías otorgadas por la constitución, pues la intervención debe llevarse a cabo respetando el principio de legalidad y apeándose a lo establecido por las leyes. Es por eso que debemos entender que la intervención constituye por un lado un acto administrativo correctivo que sanciona la mala administración y por el otro un acto preventivo ya que su objeto es detener el crecimiento de las irregularidades en las que incurren las instituciones de crédito y tratar de evitar una

eventual quiebra o liquidación de la institución en virtud de la repercusión que ello tendría y para poder hacer que las instituciones financieras respeten las disposiciones legales el Estado Tuvo que prever la imposición de multas, la suspensión o inhabilitación de sus funcionarios, así como la intervención administrativa de dichos establecimientos, como una sanción de menor grado a la revocación de la autorización para operar cuando se lleguen a detectar anomalías que afecten el buen funcionamiento de las instituciones de crédito.

En este sentido podemos mencionar que existe una necesidad de ajustar la estructura de regulación de nuestro sistema financiero a través del fortalecimiento de la supervisión para preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras y brindar mayor protección y confianza a la población que en estos casos es la que se encuentra más preocupada ya que no existe una debida cultura financiera.

CONCLUSIONES

Al haber analizado ya la importancia de la supervisión financiera, para llevar a cabo la protección de los intereses de los usuarios del sistema financiero, así como la formas en como repercute en la sociedad la problemática que se vive al hablar sobre crisis financieras, problemas económicos, intervenciones etc; podemos decir que estas son producto de una falta de capacidad de los que podemos llamar neobanqueros, al llevar a cabo operaciones ilícitas y en las que muchos de ellos se vieron involucrados.

Viendo este panorama la sociedad es la que más ha sido afectada, ya que todos estos problemas han traído como consecuencia que la población desconfie tanto del Gobierno, como de los prestadores de los servicios financieros. Es decir, la población ya está cansada de escuchar siempre que las crisis financieras serán superadas, y que para esto habrá recortes presupuestales, aumento de impuestos, aumento de precios de los artículos de primera necesidad, desempleo, etc., y por otra parte tener que lidiar con los problemas financieros que son parte de la vida diaria de todo ser humano, ya que la mayoría de los habitantes tienen alguna relación con ellos, ya sea por tener tarjetas de crédito, prestamos hipotecarios, y lo que es más importante el haber depositado en un banco, o casa de bolsa sus ahorros para poder realizar pequeñas o grandes inversiones y de repente llevarse la sorpresa de que la institución financiera en la que habían depositado su confianza fue intervenida por el Estado por malos manejos y/o por haber violado las disposiciones legales, por lo deberán llevarse a cabo reformas a las diversas leyes que regulan nuestro sistema financiero, a fin de castigar de manera más enérgica a aquellas instituciones que

realicen operaciones ilícitas, y no solo a estas, sino a los responsables de haber llevado a cabo dichas operaciones.

Por otra parte otra el Gobierno debe esforzarse por dar a la población una cultura financiera, ya que esta es demasiado vaga en la gran mayoría de los habitantes de nuestro país, ya que no nos interesa saber que tan o cual riesgoso sea el invertir en tales o cuales instrumentos financieros, lo único que nos interesa en saber que tan grandes son las ganancias que podremos obtener, sin tomar en cuenta en que status se encuentra el prestador de servicios en el que estamos depositando nuestro ahorros y lo que es peor, aquellas entidades financieras no establecen claramente en que será invertido nuestro dinero, sino que el ahorrador o el inversionista dan por entendido que la finalidad de esas instituciones es la de canalizar el ahorro hacia inversiones productivas y la de proveer a las industrias, comercios, y demás unidades de producción (en los que encontramos a la familia), de liquidez suficiente para hacer frente a sus obligaciones. Aquí cabe aclarar que existe una excepción a lo anteriormente dicho, que es la situación que se vive en las llamadas casas de bolsa ya que en algunos casos el inversionista es el que ordena a dicha casa de bolsa llevar a cabo las operaciones que él le encomiende.

Es así que el Estado asume un papel de proteccionista al no dejar al deudor bancario asumir sus responsabilidades contraídas con los prestadores de servicios financieros y no crearle a una cultura financiera para que este valore dentro de sus posibilidades económicas los pros y contras de las operaciones que asuma, pero por otra parte la falta de una supervisión estricta en el sistema financiero, así como las crisis ocasionadas por la mala planeación económica de nuestros gobernantes ha ocasionado la intervención del Estado, como causa de interés general, con el fin de adoptar una serie de medidas necesarias, de apoyo a la banca y a los deudores de ésta y ante la problemática de crisis de nuestro sistema financiero, así como en el aparato productivo, el propósito de la intervención es evitar un daño mayor para los mexicanos, para tal efecto resulta fundamental mantener el buen funcionamiento

del sistema de pagos del país que, de colapsarse, hubiera impedido a los ahorradores disponer de sus recursos depositados en los bancos, a las empresas pagar a sus proveedores y en general habría obstruido la realización de las operaciones mercantiles, al hacerse prácticamente imposible el pago de bienes, servicios, e impuestos. Por tal motivo el estado intervino mediante el uso de fondos públicos para restablecer la viabilidad del sistema bancario, trayendo consigo que el Estado deje de aportar recursos a los programas populares y sociales, pero con esa intervención el Estado asegura que se mantenga una planta trabajadora para que no aumente el desempleo.

Además, la supervisión que realiza el Estado a través de sus órganos es necesario que se haga con mayor énfasis en normas prudenciales aplicables a los intermediarios, relativas a la capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera y provisionamiento de posibles pérdidas, así como valuación y estimación de activos, obligaciones y responsabilidades y sobre todo fundamentalmente a través de la regulación prudencial, cuyas normas están orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

Por último, al estarse creando una nueva cultura financiera se han estado llevando a cabo diversas planeaciones a fin de aprender de los errores cometidos anteriormente, lo cual implica que se lleven a cabo una serie de reformas a diversas disposiciones legales como son la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, la Ley del Mercado de Valores, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y la Ley de Sociedades de Inversión, así como la desincorporación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para pasar a formar parte del Banco de México como un órgano desconcentrado con una autonomía técnica y facultades ejecutivas, aunque dicha Comisión seguirá teniendo sus anteriores facultades de supervisión, así como las de intervención administrativa y/o gerencial.

Dentro de la propuesta a dichas reformas, se llevarán a cabo modificaciones en lo que respecta a las intervenciones, en relación a que la Junta de Gobierno de dicha Comisión deberá acordar sobre el inicio de estas y en ningún caso podrán exceder de seis meses salvo que lo acuerde dicha Junta; así como también acordar sobre la remoción de dicho interventor en caso de que se considere necesario.

En mi opinión considerando que estos últimos puntos son de gran importancia para mi tema de tesis mencionaré que dichas modificaciones serán trascendentales ya que anteriormente la Junta de Gobierno no acordaba llevar a cabo las intervenciones, por lo que para las autoridades de la Comisión resultaba muy fácil decidir si se intervenía o no a alguna institución según se considerarían los intereses políticos y por otra parte el que estas intervenciones no duren más de seis meses es un freno para algunos de los servidores públicos que como se rumora por ahí se han enriquecido ilícitamente gracias a esto, además de que para mi punto de vista es un tiempo demasiado razonable para sanear a la institución intervenida y no como se han venido manejando, en el sentido de alargar estas intervenciones, con la única finalidad de seguir cuidando esos intereses políticos.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel, Derecho Bancario: panorama del sistema financiero mexicano, Editorial Porrúa, 4ª edición, México 1991.

Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, 11ª edición, México, 1993.

Agramonte D., Roberto, Principios de la Sociología Editorial Porrúa, 1ª edición, México 1957.

Balmori Iglesias, Angela, Giorgana Frutos Victor Manuel, Apuntes de derecho bursátil y de inducción al derecho, derecho mercantil, sociedades, títulos y operaciones de crédito y sistema financiero mexicano, Academia de Derecho Bursátil y de los Mercados Financieros, México, 1993.

Borja Martínez, Francisco, El nuevo sistema financiero mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1991.

Burgoa Orihuela Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1973.

Caso Antonio, Sociología, Editorial Limusa Wiley, 2ª edición, México.

Comisión Nacional Bancaria, Las sociedades de ahorro y préstamo: estudio comparativo entre México y Estados Unidos-México, Comisión Nacional Bancaria, 1992.

Corcuera Atienza Javier y García Herrera Miguel A., Derecho y economía en el estado social, Editorial Tecnos.

De la Garza, Sergio Francisco, Derecho Financiero Mexicano, Editorial Porrúa, 17ª edición, México.

Pasos, Luis, Ciencia y Teoría Económica, Editorial Diana, 22ª Impresión, México, 1997.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Posada, Adolfo, Principios de sociología, Editorial D. Jorro, 2ª Edición, Madrid.

Recasens Siches, Luis, Tratado de General de Sociología, Editorial Porrúa, 2ª Edición, México.

Sáenz Arroyo, José, Discurso en la Ceremonia Conmemorativa del cincuentenario de la Comisión Nacional Bancaria México, 1975.

Senior F., Alberto, Sociología, Editorial Porrúa, 12ª Edición, México, 1993.

Stammler, Rudolf, Economía y derecho, según la concepción materialista de la historia, Editorial Reus, 4ª Edición, Madrid.

Villegas H., Eduardo, El nuevo sistema financiero mexicano, Editorial PAC, México 1991/1992.

Yang, Catherine, El futuro de la banca, Comisión Nacional Bancaria, Dirección General de Estudios Económicos y Estadística, Dirección de Estudios Económicos, México, 1994.

Yang, Catherine, Supervisión Bancaria: lineamientos sugeridos, análisis de crédito, Comisión Nacional Bancaria, Dirección General Ejecutiva de Estudios Económicos y Estadística y Análisis Documental, México, s/f.

Yang,, Catherine, La Administración de los Riesgos, Comisión Nacional Bancaria, Dirección General Ejecutiva de Estudios Económicos y Estadística, Dirección de Estadística y análisis Documental México, s/f.

LEGISLACION

Carta Política Colombiana.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Legislación Bancaria (1957).

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley del Mercado de Valores.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley Para Regular las Agrupaciones Financieras.

Ley Orgánica del Banco Central de la República Argentina.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en materia de inspección, vigilancia y contabilidad.