

47
2g

UNIVERSIDAD LASALLISTA BENAVENTE



FACULTAD DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

CLAVE: 879309



LOS GRUPOS FINANCIEROS, ANALISIS JURIDICO

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

Licenciado en Derecho

PRESENTA:

Marco Aurelio Rosiles Torres

Asesor: LIC. HECTOR GUSTAVO RAMIREZ VALDEZ

Celaya, Gto.

Abril de 1999

272258

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

INDICE

Página

INDICE

INTRODUCCION

CAPITULO I

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

1.1.- ASPECTOS ECONOMICOS DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA	1
1.1.1.- Facultades de la Cámara de Diputados.....	2
1.1.2.- Constitucionalización del Derecho Económico y Social.....	3
1.1.3.- Fines del Estado en Materia Educativa.....	4
1.1.4.- Los Derechos de Protección de la Salud y Vivienda.....	4
1.1.5.- Derecho y Libertad de Trabajo.....	4
1.1.6.- Planeación.....	5
1.1.7.- Planeaciones	5
1.1.8.- Artículos 25, 26 y 28.....	6
1.2.- LA EXISTENCIA DE UN BANCO DE ESTADO.....	7
1.2.1. Finalidades y Funciones.....	7
1.3.- LEYES REGLAMENTARIAS ECONOMICAS EN EL PAIS.....	10
1.3.1.- Leyes Relativas al Municipio Libre.....	11
1.4.- SECRETARIAS DEL ESTADO RELACIONADAS CON LA ECONOMIA DEL PAIS.....	13
1.4.1.- Organización Económica y Social de la Administración Pública Federal.....	13
1.4.2.- El Poder Ejecutivo y sus Funciones en Materia Económica.....	13
1.4.3.- Las Funciones Económicas de la S.H.C.P.....	14
1.4.4.- Funciones de la S.H.C.P.....	14

CAPITULO II

EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

2.- ANTECEDENTES.....	17
2.1.- CLASIFICACION DE LAS OPERACIONES BANCARIAS.....	20
2.1.1.- El Sistema Bancario.....	21
2.1.2.- El Sistema Financiero.....	22
2.1.3.- Organizaciones Auxiliares Previstas en la LGOAAC.....	23
2.1.4.- Organizaciones Auxiliares.....	24
2.1.5.- Oficinas Internacionales de Bancos.....	24
2.1.6.- Sociedades que Prestan sus Servicios o Contratan con las Instituciones de Crédito.....	24
2.1.7.- Agencias y Agentes.....	24
2.1.8.- Instituciones de Servicios.....	25

2.2.- SISTEMA BANCARIO MEXICANO.....	25
2.2.1.- Antecedentes Nacionales del Banco de México.....	26
2.2.2.- Naturaleza Jurídica del Banco de México.....	28
2.2.3.- Nueva Ley Orgánica del Banco de México.....	28
2.2.4.- Funciones y Finalidades del Banco Central.....	29
2.2.5.- Operaciones que Realiza con el Gobierno Federal.....	30
2.2.6.- Operaciones Relacionadas con el Sistema Bancario Nacional.....	30
2.2.7.- Estructura Orgánica.....	32

2.3.- LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO..... 33

2.3.1.- Disposiciones Generales.....	34
2.3.2.- De los Almacenes Generales de Depósito.....	38
2.3.3.- A los Almacenes Generales de Depósito les Está Prohibido.....	40
2.3.4.- De las Sociedades de Ahorro y Préstamo.....	41
2.3.5.- De las Uniones de Crédito.....	42
2.3.6.- Uniones de Crédito como Sociedades Anónimas de Capital Variable.....	43
2.3.7.- Acuerdo por el que se Establecen los Capitales Mínimos Pagados con que Deberán Contar las Organizaciones Auxiliares de Crédito y las Casas de Cambio.....	45

2.4.- SUBSISTEMA DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS..... 45

2.4.1.- Intermediarios Financieros no Bancarios.....	47
2.4.2.- Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito 1985.....	48
2.4.3.- Los Intermediarios Financieros no Bancarios.....	49
2.4.3.1.- Concepto.....	49
2.4.3.2.- Características.....	49

CAPITULO III

FUNCION Y CONCEPTO DE GRUPO FINANCIERO

3.- LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS..... 52

3.1.- ANTECEDENTES..... 52

3.1.1.Ley Para Regular las Agrupaciones Financieras.....	54
----------------------------------------------------------	----

3.2.- FUNCION Y CONCEPTO DE GRUPO FINANCIERO..... 56

3.2.1.- Reglas Generales para la constitución y Financiamiento de Grupos Financieros.....	57
3.2.2.- De la Constitución y Funcionamiento de Grupos Financieros.....	58

3.3.- CONSTITUCION DEL GRUPO FINANCIERO..... 58

3.3.1.- Las Agrupaciones Financieras y su Regulación a partir de 1990.....	61
----------------------------------------------------------------------------	----

3.4.- LAS SOCIEDADES CONTROLADORAS..... 62

3.4.1.- De la Protección de los Bienes del Público.....	66
---------------------------------------------------------	----

CAPITULO IV

**FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA
Y CREDITO PUBLICO**

4.- S.H.C.P. Y COMISION NACIONAL BANCARIA.....	69
4.1.- ATRIBUCIONES DE LA S.H.C.P.....	69
4.1.1.- Funciones Financieras de la Administración Pública de la S.H.C.P.....	71
4.1.2.- Estructura Orgánica de la S.H.C.P.....	71
4.1.3.- Facultades de la S.H.C.P. Conforme a la Ley de Instituciones de Crédito la LRAF y la LGOAAC.....	71
4.1.4.- Conforme a la LGOAAC la S.H.C.P. autoriza.....	73
4.1.5.- Comisión Nacional Bancaria.....	74
4.1.6.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria, de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	75
4.1.7.- Funciones de la Comisión Nacional Bancaria.....	76
4.1.8.- Funciones Genéricas de Inspección y Vigilancia.....	76
4.1.9.- De su Organización y Funcionamiento.....	77
4.1.10.- De la Inspección y Vigilancia.....	79
4.2.- S.H.C.P. Y COMISION NACIONAL DE VALORES.....	79
4.2.1.- De las Instituciones para el Depósito de Valores.....	84
4.2.2.- Organos de la Comisión Nacional de Valores.....	85
4.2.3.- Funciones de Inspección y Vigilancia de Organismos Dedicados a la Vivienda de los Trabajadores.....	88
4.2.4.- Creación de la Comisión Nacional de Valores.....	89
4.2.5.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Valores.....	90
4.2.6.- Funciones de la Comisión Nacional de Valores.....	90
4.3.- S.H.C.P. Y COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.....	90
4.3.1.- Evolución.....	92
4.3.2.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional Bancaria, de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	93
4.3.3.- Las Instituciones de Seguros.....	95
4.3.3.1.- Antecedentes y Desarrollo en le Mundo.....	95
4.3.3.2.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	96
4.3.3.3.- Naturaleza Jurídica de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	96
4.3.3.3.1.- Acciones para modernizar los Grupos y las Fianzas.....	99
4.3.3.4.- Facultades y Deberes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	100
4.3.3.5.- Facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	101
4.3.3.6.- La Evolución del Seguro en México.....	102
4.3.3.6.1.- Durante la Colonia.....	102
4.3.3.7.- Régimen Legal de las Sociedades Aseguradoras.....	103
4.3.4.- Los Comisionistas en Materia Financiera.....	105
4.3.4.1.- La Comisión Mercantil.....	106
4.3.4.2.- Comitante.....	106
4.3.4.3.- Características de los Agentes en Materia Financiera.....	106
4.3.4.4.- Los Intermediarios Financieros.....	107
4.3.4.5.- Autoridades Competentes.....	107

4.4.- RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL FRENTE A USUARIOS DE LA BANCA.-.....	107
4.5.- INCOMPATIBILIDAD DE ALGUNAS SOCIEDADES DEL GRUPO FINANCIERO.....	108
CONCLUSIONES.....	109
BIBLIOGRAFIA.....	122

INTRODUCCION

La problemática que aborda el presente trabajo de tesis, sobre la Responsabilidad que tienen los Grupos Financieros frente a sus clientes y usuarios de la banca y la necesidad de crear un respaldo inspirado en una política sana, que atienda la raíz del problema y que en el caso son los Grupos Financieros.

Lo anterior, debido a que en el inicio de la presente década se promulgó la ley para regular las agrupaciones financieras, que como tales, puedan tener intervención en todo el Sistema Financiero Mexicano, lo que conlleva a un sinnúmero de riesgos en el que se ven inmersos los usuarios, ya sea de la Banca o bien del Mercado de Valores.

Los hechos económicos que durante la década han dado lugar a crisis tras crisis, aparentemente provocadas por la rectoría del Estado, y conjugada con una carente política económica por parte de los grupos financieros.

Es pues, que mi trabajo a través de las propuestas pretende hacer un pequeño grano en el mundo de lo jurídico y así provocar la existencia de personajes como el Sr. Cabal Peniche, Jorge Lanquena Rocha, quienes forman un sinnúmero de gentes que le han ocasionado un daño a la economía nacional.

CAPITULO PRIMERO

ASPECTOS ECONOMICOS DE LA
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA

II.- ASPECTOS ECONOMICOS DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.-

*F*acultades al Congreso de la Unión, en materia económica. De la formación de las leyes, o funciones del Congreso para el desarrollo económico y social.

La organización política del Estado Mexicano, da al Poder Legislativo, el derecho de iniciar leyes o decretos. El artículo 71 fija este derecho para el Presidente de la República, diputados y senadores al Congreso de la Unión, y las legislaturas de los Estados (fracciones I, II y III de dicho artículo) (1).

El artículo 31 en su fracción IV dice: "Son obligaciones de los mexicanos: IV contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como de los Estados y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa...", principios éstos que no deben ser violados por la autoridad. La suprema corte de Justicia, ha concedido el amparo de la justicia de la Unión, en los caos en que se ha incurrido, por la autoridad, en violaciones de dichos principios. Tal disposición se complementa con las facultades al congreso para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto (fracción VII del artículo 73). Ha sido tradicional la pobreza de la hacienda pública municipal y sólo el auxilio de la federación mediante subsidios transitorios o alguna otra medida administrativa, les ha salvado.

Las precarias situaciones, de muchos municipios, hicieron que se reformara el artículo 115 constitucional, dando en sus preceptos condiciones favorables al saneamiento financiero de su hacienda, para el efectivo cumplimiento de sus funciones.

Las diversas fracciones e incisos de las facultades al Congreso, expuestas en el artículo 73, representan la integración del Derecho Económico Mexicano. Si bien, como se ha visto, el derecho de iniciar leyes o decretos, compete al Presidente de la República, en primer lugar, la responsabilidad de aprobar o modificar dichas iniciativas, corresponde a los integrantes del Congreso. Siendo, como deben ser, representantes del pueblo, la participación de éste en la dirección del desarrollo económico y social, debemos considerarla existente.

Desde ese punto de vista, ordenaremos por su naturaleza y prioridad, las materias sobre las que se puede legislar en toda la República:

- a) Sobre planeación nacional del desarrollo económico y social (frac. XXIX-D del artículo 73)

1) PALACIOS Luna, Manuel R
El Derecho Económico en México
5ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1993 Págs. 76 a 81; 92 a 97

- b) Sobre programación, promoción, concertación y ejecución de medidas (no acciones) referentes al abasto y otras con el fin de producir bienes y servicios básicos (fracción XXIX-E del artículo 73). La fracción dice: "...social y nacionalmente útiles". Lo nacionalmente útil, es social y a la inversa. Estos conceptos están claros en la Ley de Atribuciones al Ejecutivo Federal en materia económica (arts. 1º, 6º, 8º y 9º.).
- c) Sobre hidrocarburos, energía eléctrica, energía nuclear y minería (fracción X del art. 73).
- d) Sobre industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos (fracción X del artículo 73).
- e) Servicios de banca y crédito, para establecer el Banco de Emisión Único que debemos estudiar en relación con lo dispuesto en el artículo 28 constitucional (fracción X). Fijar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar y aprobar empréstitos sobre el crédito de la Nación y reconocer y mandar pagar la deuda nacional (fracción CIII del artículo 73). El Congreso tiene la responsabilidad de aprobar los empréstitos y no podrán celebrarse, sino para ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos.
- f) Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones de ésta, dictar reglas sobre el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema de pesas y medidas (fracción XVIII del artículo 73).
- g) Para expedir leyes sobre promoción de la inversión mexicana y la regulación de la inversión extranjera, transferencia de tecnología y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos para el desarrollo nacional (fracc. XXIX-F del art. 73).
- h) Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación del equilibrio ecológico (fracción XXIX-G del artículo 73).

1.1.1.- FACULTADES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS.-

Por su parte, la Cámara de Diputados, dentro de sus facultades **exclusivas** (artículo 74) tiene la de revisar la Cuenta Pública "para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas. Del examen que la Contaduría Mayor de Hacienda haga, de las cantidades gastadas y las partidas del presupuesto, se concluirá si se deben fincar las responsabilidades correspondientes".

Se opina por algunos, que el dictamen sobre Cuenta Pública que se formule y apruebe, debe ser secreto. Es de considerar que la nación toda, tiene el derecho de conocer los resultados de dicho ejercicio y no hay base constitucional para ocultarlo o que simplemente se le de carácter confidencial (fracción IV del artículo 74).

La Cámara de Diputados tiene facultades exclusivas conforme a lo dispuesto por el artículo 74, para examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del distrito federal. Aquí aun cuando no se dice expresamente, se deberá conocer primero, el Presupuesto de Ingresos o como dice la constitución en el párrafo primero de su fracción IV del artículo 74 que dice: "Examinar, discutir y aprobar, anualmente, el presupuesto de Egresos de la Federación y el Departamento del Distrito Federal, discutiendo primero las contribuciones que a su juicio, deban decretarse para cubrirlos; así como revisar la Cuenta Pública del año anterior".

El Gobierno Federal, los de las entidades federativas y los municipios, con el concurso de personas físicas o morales, privadas o públicas, organizan la economía de la Nación. No nos cansaremos de decir, que nuestras leyes son buenas, pero su cumplimiento es el gran problema nacional. Cumplirlas, por gobernantes y gobernados, daría a la Nación, un sólido sistema de convivencia social.

En el caso de nuestro país, como veremos adelante, el Derecho da las bases de la intervención de los agentes económicos o sociales en las tomas de decisión, impulsar la producción y fomentarla. Diversos organismos sociales forman parte de las instituciones que resuelven y hasta legislan en materia económica o social. Es evidente que el Estado, ha invadido la esfera de las actividades privadas, pero también, que los particulares, como personas morales, han invadido la soberanía del Estado.

La organización pública del Poder Ejecutivo Federal. Finalmente, el artículo 90 de la Constitución, nos da las bases de la administración pública federal, diciendo que: "...será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación los cuales estarán a cargo de las Secretarías de Estado, departamentos Administrativos y defina las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación". Si son parte del mismo Ejecutivo, no es necesario hablar de **intervención** de éste. En sus manos está su manejo y sus responsabilidades. Es evidente que el artículo 90 habla de la Administración Pública Federal, los negocios a su cargo son del orden federal.

1.1.2.- CONSTITUCIONALIZACION DEL DERECHO ECONOMICO Y SOCIAL..-

También el Congreso Constituyente de 1917, incorporó a la Constitución Política, una serie de principios y un capítulo de garantías sociales, que ampliaron las funciones del estado mexicano, dándole a nuestro Derecho, una finalidad de servicio a la comunidad, respetando las

garantías individuales. Dichas garantías sociales han quedado establecidas en la Constitución, en los siguientes términos:

Destaca en sus artículos, la garantía de protección a la soberanía nacional, la modificación del contrato de trabajo a favor del trabajador y, en general, da prioridad al interés colectivo sobre los intereses individuales.

1.1.3.- FINES DEL ESTADO EN MATERIA EDUCATIVA.-

El artículo 3º que fija los objetivos de la educación, establece entre otros: "b) Será nacional en cuanto -sin hostilidades ni exclusivismos- atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura...".

1.1.4.- LOS DERECHOS DE PROTECCION DE LA SALUD Y DE VIVIENDA.-

Están garantizados en el artículo 4º, párrafos tercero y cuarto. Por cuanto hace a la salud, el primero de ellos establece: "Las bases para el acceso a los servicios de salud, se fijarán en las leyes correspondientes. En el aspecto de vivienda, el párrafo segundo dice: "Toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa". A la ley se deja fijar los instrumentos y apoyos para alcanzar los objetivos.

No pueden negarse los sanos propósitos de los anteriores objetivos, pero para que estos derechos se cumplan, se requieren diversos satisfactores: económicos, organizativos y capacidad profesional. De otra manera serán puramente declarativos.

1.1.5.- DERECHO Y LIBERTAD DE TRABAJO.-

"El Derecho de Trabajo" que genéricamente establece el artículo 123 en su párrafo primero, habla de un trabajo **digno** y **socialmente útil**. No eran necesarios tales calificativos, cuando con mayor claridad y eficacia, la Ley Federal del Trabajo había creado ya, en el capítulo IV del título décimo. "Del Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento", y establecido que este servicio tiene por objeto estudiar y promover todo lo relativo a la generación de empleos, funciones que corren a cargo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento. Aunque el proceso productivo, es el que crea las oportunidades de trabajo, lo importante es crear los empleos; de lo contrario, el Derecho queda también, simplemente, como declarativo.

1.1.6.- PLANEACION.-

El concepto de la planeación debe interpretarse en su verdadero contenido y propósito. En efecto, contrariamente a como se le ha interpretado por algunos críticos, no da al estado, hegemonía sobre los derechos del individuo. El artículo 14 constitucional, es categórico al establecer en su párrafo segundo: 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".

Se completan estas garantías en el párrafo primero del artículo 16, cuando establece que "nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento ". Estos dos artículos, dan, con el juicio de amparo, que es la garantía de garantías, límites a la acción del Estado en materia de planeación.

Artículo 25.- En el artículo 25 constitucional, se plantea la planeación para el desarrollo que puede dividirse así: planeación libre, inducida, contractual o concertada, obligatoria y coordinada.

1.1.7.- PLANEACIONES.-

a) Planeación Libre.- Por medio de la actividad espontánea de las empresas y las instituciones sociales y culturales. Las empresas y sociedades jurídicas pueden reglamentar su funcionamiento sin más límites que los impuestos por la ley y con las garantías de que se ha hablado.

b) Planeación Inducida.- Por las medidas legales y administrativas que fije el poder público, para estimular las actividades económicas y culturales (estímulos fiscales, subsidios, fomento y desarrollo de la actividad turística, estímulos al comercio exterior para exportación de productos manufacturados, limitaciones a la importación de productos e impulso a la producción de artículos que se importen, etc.) "Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas del sector social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente", reza el párrafo sexto del artículo 25 constitucional. Redacción oscura y confusa. Tal vez el legislador quiso decir, en la primera parte, que se dará un apoyo general a las empresas, y en la segunda, específicamente, al uso y aprovechamiento de los recursos naturales, no de los "recursos productivos".

c) Planeación Concertada o Contractual. - Cuando en el párrafo quinto del artículo 25, se dice: "Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo." La economía del país, se desarrolla también, hace varias décadas, bajo organismos de participación estatal. Se ha dicho, asimismo, que nuestra economía es una economía mixta, cuando el estado celebra contratos con los particulares.

d) Planeación Obligatoria. - La parte final del párrafo segundo del artículo 26 constitucional, establece: "Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal." Queda bien claro, que no hay planeación obligatoria, más que para las entidades administrativas del Poder Ejecutivo Federal, fijadas en el artículo 90 constitucional, que faculta al Congreso la distribución, los negocios de orden administrativo entre las secretarías, departamentos y entidades paraestatales.

Artículo 26. - El artículo 25 arriba analizado, expone como hemos visto la rectoría de la economía nacional conforme a la planeación por el Estado. Sin embargo, el legislador reitera en el primer párrafo del artículo 26, que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del **desarrollo nacional** y agrega una declaración sobre los fines de la planeación, más propia de una Exposición de Motivos que de un articulado de la Constitución Política.

El artículo 26 habla de que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática". Queda entendido que no siendo obligatorio, sino únicamente para la Federación, los particulares o los sectores sociales, están en libertad de acogerse a el sistema propuesto o no. Desde luego, las disposiciones de la planeación inducida, son un atractivo para incorporarse en los términos de ley, a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

e) Planeación Coordinada. - Esta forma de planeación corresponde a nuestra organización política y está sujeta al acuerdo entre Federación, Estados y Municipios. En efecto, el ya citado artículo 26, en su párrafo tercero, faculta al Ejecutivo para que formule procedimientos de participación y consulta popular, sobre formulación, procedimientos de control y evaluación y control de los programas de desarrollo. Tarea importantísima, pues si se convoca a la ciudadanía a contribuir con sugerencias útiles, debe evitarse que los representantes del poder público, soslayen las opiniones de los particulares, e impongan sus criterios sin más participación de los ciudadanos. Es indudable que la eficacia de poder recoger las opiniones útiles, requiere de una organización expedita al respecto. De lo contrario, el abandono y la incredulidad popular, serán la sanción contra el apoyo del desarrollo esperado.

Los artículos 25, 26 y 28 constitucionales, dan al Estado mediante planes de desarrollo nacional, la función de orientar las actividades públicas y privadas, para alcanzar dicho objetivo. Al cumplimiento de dichos fines, deben concurrir el sector público, el sector social y el sector privado.

Como se ha dicho, la planeación no priva a los particulares de sus derechos individuales. Los términos del párrafo segundo del artículo 25 constitucional, aparentemente dan al poder público un derecho hegemónico en el manejo de la economía, pero fija un límite cuando afirma: "El estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento *de las actividades que demande el interés público en el marco de libertades que otorga esta Constitución*". Claro que no se debería hablar de libertades, sino de garantías a las que aludimos al estudiar los artículos 14 y 16 constitucionales. Mientras estén vigentes dichas garantías, no puede hablarse de hegemonía del Estado en la planeación, la que no puede ser ni económica ni jurídica; no económica, porque eso requiere que el Estado tenga en sus manos, el manejo de toda la economía, esto es, un sistema económico totalitario, suprimiendo el régimen de propiedad privada y el mercado libre, etc. Y no en los jurídico, por consecuencia, ya que habría que cambiar todo el orden jurídico de los Derechos Humanos.

1.2.- LA EXISTENCIA DE UN BANCO DE ESTADO.-

1.2.1.- FINALIDADES Y FUNCIONES.-

De los artículos 28 y 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular al organismo público descentralizado del Gobierno Federal, con personalidad y patrimonio propios, denominado Banco de México (2).

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

El banco desempeñará las funciones siguientes:

2) Ley de Instituciones de Crédito

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Ley del Mercado de Valores

Ley de Sociedades de Inversión

38ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1992 Págs. 188 a 195

- 1.- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- 2.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación .
- 3.- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.
- 4.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.
- 5.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

El ejercicio de estas funciones deberá efectuarse en concordancia con los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y de conformidad con las directrices de política monetaria y crediticia que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Corresponderá privativamente al Banco de México emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda metálica, así como poner ambos signos en circulación a través de las operaciones que esta ley le autoriza realizar.

El banco podrá fabricar sus propios billetes o encargar dicha fabricación a terceros.

El banco directamente o a través de corresponsales, deberá cambiar a la vista los billetes y monedas metálicas que ponga en circulación, por otros de la misma o de distinta denominación, sin limitación alguna y a voluntad del tenedor.

Si dicho banco o sus corresponsales no dispusieren de billetes o monedas metálicas de las denominaciones solicitadas, la obligación de canje podrá cumplirse entregando billetes o monedas metálicas de las denominaciones de que dispongan, más próximas a las demandadas.

El Banco de México, para la realización de sus funciones podrá efectuar las operaciones siguientes :

- 1.- Recibir depósitos bancarios de moneda nacional del Gobierno Federal, de dependencias y entidades de la administración pública federal y de empresas cuyo objeto principal sea la intermediación financiera.
- 2.- Recibir depósitos bancarios de moneda extranjera.
- 3.- Emitir bonos de regulación monetaria.

4.- Obtener créditos de personas morales domiciliadas en el exterior.

5.- Constituir depósitos bancarios de dinero.

6.- Otorgar créditos al Gobierno Federal.

7.- Recibir en garantía de los créditos que otorgue.

8.- Operar con bonos de los previstos en la fracción III, con valores a cargo del Gobierno Federal y con bonos bancarios y demás valores emitidos por instituciones de crédito.

El Banco de México podrá recibir en garantía cualquier tipo de títulos, cuando sea necesario o conveniente para la seguridad de sus operaciones.

9.- Operar con los organismos financieros del exterior.

10.- Realizar pagos o cobros que el Gobierno Federal requiera hacer en el extranjero.

11.- Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda o cuando se trate de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de funciones del banco. Este podrá canalizar recursos a los fideicomisos en los que tenga carácter de fiduciario, a través de las operaciones que esta ley le autoriza a realizar.

12.- Celebrar todo tipo de operaciones con divisas, oro, plata, incluyendo reportos.

13.- Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración.

14.- Adquirir bienes y contratar servicios, necesarios o convenientes para el ejercicio de sus funciones.

15.- Las demás operaciones previstas en esta ley.

El banco no podrá practicar sino los actos y operaciones previstos en las disposiciones de esta ley o los que sean conexos o consecuencia de ellos.

El Banco de México determinará, durante el mes de enero de cada año, el saldo máximo que su financiamiento interno podrá alcanzar durante el ejercicio respectivo.

1.2.2.- CORRESPONDERA PRIVATIVAMENTE AL BANCO DE MEXICO.-

1.- Ser el depositario de todos los fondos de que no haga uso inmediato el Gobierno Federal.

2.- Llevar a cabo la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio gobierno.

3.- Encargarse, por cuenta del Gobierno Federal, de la emisión, colocación, compra y venta, de valores representativos de la deuda interna del citado Gobierno y, en general, del servicio de la misma.

4.- Llevar a cabo los actos a que se refiere la fracción III, en lo concerniente a deuda externa del mencionado Gobierno, salvo que conforme a la ley se encomienden a otra u otras instituciones.

Las remuneraciones que el banco perciba por los servicios que preste al Gobierno Federal, serán convenidas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El banco establecerá el régimen de depósito obligatorio al que deban sujetarse las instituciones de crédito, en el desempeño de fideicomisos, mandatos o comisiones mediante los cuales reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos (3).

Las instituciones de crédito, estarán obligadas a suministrar al Banco de México la información de carácter general que éste les requiera sobre sus operaciones, así como todos aquellos datos que permitan estimar su situación financiera.

El banco podrá suspender todas o algunas de sus operaciones, con las instituciones que infrinjan lo dispuesto en este artículo.

El Banco de México determinará el o los tipos de cambio a que deba calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República.

1.3.- LEYES REGLAMENTARIAS ECONOMICAS EN EL PAIS.-

El Poder ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando todas las reformas que la opinión pública exige como

indispensables para restablecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí, *Leyes Agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz, legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general de las clases proletarias; establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional, bases para un nuevo sistema de organización del Ejecutivo, reformas de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del Poder Judicial independiente, tanto de la federación como de los Estados, revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las Leyes de Reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en lo futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la Ley (4).*

Los subrayados indican claramente la renovación del orden jurídico y la clara definición de la socialización del Derecho, el cambio de un derecho individualista por un régimen jurídico, defensor de los derechos de la sociedad.

Estos pódmomos del nuevo Derecho Mexicano, a partir de 1917, se definen claramente en su contenido económico social, en los proyectos que tuvo que formular la Sección de Legislación social, primer órgano del gobierno constitucionalista, en esta importante materia. Dichos proyectos fueron los siguientes:

1.3.1.- LEYES RELATIVAS AL MUNICIPIO LIBRE.-

- Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, relativo al Municipio Libre.
- Ley del Trabajo

4) LEY DEL BANCO DE MEXICO

Cuaderno de Derecho

Compilación y Actualización Legislativa

Vol. XX 1° de Enero de 1996

No. 18 Págs. 3 a 6

- Ley de Accidentes
- Ley para Fijar el Salario Mínimo
- Ley Obrera de Prestación de Servicios y Reformas al Código de Comercio
- Ley que Faculta a los Ayuntamientos para Establecer Oficinas, Mercados y Cementerios.
- Ley de Uniones Profesionales
- Ley sobre Reformas al Código Civil del Distrito Federal, con motivo de la Ley de Divorcio.
- Ley que prohíbe a los Gobernadores celebrar contratos a nombre de los respectivos Estados, hacer concesiones o exenciones de impuestos, contratar préstamos y expedir bonos, valores, etc.
- Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos para establecer escuelas, mercados y cementerios.
- Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California.
- Ley sobre intervención de bienes y propiedades nulificadas y de bienes pertenecientes a enemigos de la Revolución Constitucionalista.
- Decreto por el cual San Juan de Ulúa deja de ser prisión.
- Ley relativa a ferrocarriles, estaciones de tránsito, estaciones terminales, etc., a cargo del gobierno constitucionalista.
- Ley sobre procedimientos para la expropiación de bienes de parte de los Ayuntamientos de la República, para instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc.
- Leyes Agrarias
- Leyes particulares sometidas al estudio de Sección de Legislación, referentes al establecimiento de zonas de cultivo inmediato y aprovechamiento para subvenir a la carencia de artículos de primera necesidad, y evitar, en lo posible, los efectos del hambre nacional.
- Ley Electora
- Proyecto general de la nueva Constitución, presentado por el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista al Congreso Constituyente de Querétaro.

En los debates del Congreso, quedó evidenciado que los reformadores rechazaban el liberalismo ochocentista y fincaban el nuevo Derecho en las raíces y necesidades del pueblo, y no en teorías jurídicas provenientes de otras latitudes. Pero todo Derecho exige, para alcanzar sus finalidades, autoridades que no le violen o le soslayan, sino que le cumplan y ése ha sido uno de los grandes problemas nacionales, el incumplimiento de la ley, en diferentes esferas, tanto por gobernantes como por gobernados.

5) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Edición Especial Ediciones Atenas

Anaya Editores

México, D.F. 1994 Págs. 49,50; 114,115; 198

Así se instituyó, constitucionalmente, el nuevo espíritu del Derecho en México, que, reformado o adicionado después, constituye el cuerpo del Derecho Económico Mexicano, alcanzado antes de que así se le denominara en las doctrinas jurídicas europeas, y con un contenido y una finalidad no sólo económicas, sino social.

1.4.- SECRETARIAS DEL ESTADO RELACIONADAS CON LA ECONOMIA DEL PAIS.-

1.4.1.- ORGANIZACIÓN ECONOMICA Y SOCIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.-

Vistos los ordenamientos constitucionales que nos rigen en materia económica y social, veamos su reglamentación, únicamente desde un punto de vista general.

La primera reglamentación es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (6).

1.4.2.- EL PODER EJECUTIVO Y SUS FUNCIONES EN MATERIA ECONOMICA.-

Podemos ordenar los órganos del Poder Ejecutivo en esta materia, de la siguiente manera:

- 1.- Las funciones económicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 2.- Las funciones económicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 3.- Las funciones económicas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- 4.- Las funciones económicas de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos
- 5.- Las funciones económicas de la Secretaría de Energía, Minas e Industria

Paraestatal

- 6.- Las funciones económicas de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- 7.- Las funciones económicas de la Secretaría de Turismo.
- 8.- Las funciones económicas de la Secretaría de Pesca.
- 9.- Autoridades Monetarias:

- a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ley Monetaria.
- b) Sistema de la Banca Nacionalizada.

6) PALACIOS Luna, Manuel R.
El Derecho Económico en México
5ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1993 Págs. 98 a 101

1.4.3.- LAS FUNCIONES ECONOMICAS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-

Formula proyectos de ley sobre ingresos e impuestos de la Federación y del Distrito Federal. Practica los cobros de tales ingresos (contribuciones, productos y aprovechamientos). Le corresponde estudiar y calcular los ingresos de los organismos conforme al gasto público federal, considerado por la Secretaría de Programación y Presupuesto. Tiene, además, la responsabilidad de que se utilice el crédito razonablemente y se mantengan sanas las finanzas públicas de la Federación.

De acuerdo con las reformas al artículo 28 constitucional, le corresponde una nueva función trascendental, la de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario nacional. (Banco central o de México y la Banca Nacional de Desarrollo que comprende hoy la banca privada nacionalizada y los bancos oficiales. Todas estas instituciones, tienen a su cargo el servicio de banca y crédito).

A cargo de Hacienda, está la dirección de la política monetaria y crediticia del país, y el manejo de la deuda pública de la Federación y del Distrito Federal.

La Secretaría representa el interés de la Federación y del distrito Federal, en las controversias de carácter fiscal.

1.4.4.- FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-

Por decreto de febrero de 1992 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, absorbe las funciones de la S.P.P. desapareciendo ésta.

A esta secretaría corresponde todo lo relativo a la planeación nacional y coordinación de los planes nacionales de desarrollo con los Estados y Municipios.

- a) Obligatoria, para las instituciones públicas de la Federación.
- b) Coordinada, con los Estados y Municipios.
- c) Inducida para los particulares.
- d) Concertada o contractual, entre Estado y particulares.

Proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal y de las empresas paraestatales de acuerdo con los ingresos que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; correlativamente formula la reglamentación integral del gasto público de la Federación. Evalúa las obras públicas y adquisiciones de las entidades de la Federación.

A Programación y Presupuesto, le corresponde también autorizar inversiones públicas federales, evaluar y vigilar el ejercicio del gasto público federal y del presupuesto de egresos. Así también, debe vigilar que la inversión de subsidios de la Federación, se aplique correctamente.

Como función primordial de una institución bancaria se encuentra la del crédito, y la función de éste es el financiamiento en la producción de bienes y servicios, con objeto de anticiparse a lo mejor posible a la futura demanda; se otorga el crédito, se entrega el bien y se ahorra el uso del dinero, ya que la entrega será más tarde, según el plazo acordado. Si bien es cierto que el crédito expande el gasto corriente, no es menos cierto que una exageración en su aumento conduce a la inflación. Cuando se advierte este peligro, las autoridades monetarias toman medidas para reducir su volumen: bien, elevando sus costos o reduciendo su oferta a efecto de abatir la demanda.

Por otra parte se necesita diferenciar lo que es banca y lo que es crédito: mientras que banca es un servicio; servicio de banco, el cual puede abarcar varias o muchas operaciones, el banco llamado también Institución de Crédito, es una empresa a través de la cual, habitualmente se ejerce la banca y el crédito. La banca es algo intangible puesto que su presencia sólo se advierte por los resultados de su actividad, el banco en cambio es algo tangible, puesto que se trata de un crédito donde tiene lugar la actividad bancaria.

A partir de septiembre de 1982, México tiene un nuevo sistema bancario, como consecuencia de la expropiación de la banca comercial, la cual tuvo lugar el día 1º del mismo mes. Con esta medida, la anterior clasificación de banca pública y banca privada desaparece. Ahora solo hay banca pública, la cual comprende dos grandes grupos:

- Banca Comercial
- Banca Especializada o llamada también Banca de Desarrollo

Es banca especializada porque cada banco cubre el servicio de un área en particular, como la banca de desarrollo porque en su conjunto ésta contribuye al desarrollo económico y social de México.

1.- Banca Especializada: Funciones básicas.

Nacional Financiera: Financia, promueve y asesora a la industria nacional.

Banobras: Otorga recursos para la construcción de obras públicas, tales como caminos, mercados, sistemas de agua potable y drenaje, edificios públicos, etc., así como para viviendas de interés social (7).

Banrural: Atiende a las necesidades de crédito de agricultura y ganadería, tanto ejidal y comunal como particular. También proporciona servicios de asesoría y promoción.

Banpeco: Banco del Pequeño Comercio: Opera con el pequeño comercio en los servicios de crédito y asesor.

Banpesca: Financia, promueve y asesora al cooperativismo pesquero, principalmente.

Banco de Comercio Exterior: Promueve, financia y asesora al comercio exterior.

Ejército, Fuerza Aérea y Armada: Atiende a las necesidades de crédito de los integrantes de estos tres grupos, principalmente.

Financiera Nacional Azucarera: Financia, promueve y asesora a la Industria del Azúcar.

Del Ahorro Nacional: Capta, estimula y promueve el ahorro popular.

2.- **Banca Comercial: Operaciones Generales.** Todos los bancos que integran la banca comercial, trabajan bajo el sistema llamado Banca Múltiple. Es decir, que en un mismo banco se pueden realizar todas las operaciones que tradicionalmente ha venido llevando a cabo la banca comercial, tanto personas físicas como personas morales. Entre estas operaciones se encuentran las siguientes:

- Abrir cuentas de cheques y de ahorros
- Conceder créditos
- Depositar dinero en bancos extranjeros
- Efectuar descuentos
- Expedir cartas de crédito
- Comprar o vender divisas y metales
- Administración de títulos y valores
- Dar servicio de cajas de seguridad
- Emitir tarjetas de crédito
- Realizar operaciones hipotecarias, fiduciarias, de seguro y fianzas
- Contratar cobranzas
- Preparar listas de raya
- Aceptar el pago de servicios y de impuestos, entre otras que la ley autorice

De 60 bancos comerciales que existían al momento de la expropiación, poco después se redujeron a 29, ahora se dice que sólo se quedarán 20, los más grandes, los que mejor cumplan con el principio de banca múltiple, caso ejemplo el de Bancrecer con la fusión del Banco del Atlántico y el Banco del Norte, desde este punto de vista legal todos los bancos funcionaban bajo el rubro de Sociedades Nacionales de Crédito, encabezaban las listas, el Banco Nacional

de México BANAMEX, y el Banco de Comercio BANCOMER, los cuales en 1982 ocupaban el 45% del personal al servicio de esta banca y absorbían el 39% de las sucursales totales de la misma, y le seguían de cerca Serfin y Comermex, al lado de BCH, BANPAIS, BANCRECER, BANCEN, CONFIA, CREMI, CREDITO MEXICANO, ATLANTICO, etc.

3.- Bancos No Expropiados: Internacional, Somex y Promex, no fueron expropiados porque su capital está integrado por recursos públicos y privados. En este grupo figuran también el Banco Obrero, debido a que pertenece al sector social, por lo que los cuatro operan como banca múltiple.

4.- Forman parte del sistema los organismos auxiliares de crédito, cuyas funciones básicas consisten en almacenar productos agro-industriales y otorgar préstamos prendarios, son los Almacenes de Depósito, los cuales pueden ser nacionales o privados.

5.- Banco Central: Dentro de las características del Banco Central se encuentran que es el centro del sistema financiero de un país, ya que controla los bancos comerciales a fin de apoyar la política monetaria del estado, la cual se cumple mediante la monopolización para emitir moneda, se ejerce el control por parte del estado y es principal regulador del crédito; el control del crédito lo ejerce el Banco Central mediante los depósitos que la banca comercial tiene obligación de mantener en él mismo, considerados como caja, y a los cuales puede acudir en solicitud de préstamos, cuando algún banco comercial, tenga escasez de numerario. El banco central es fuente última de donde la banca comercial puede obtener dinero, situación que prevaleció hasta antes del FOBAPROA.

Además de estas funciones que fueron narradas como características del Banco Central, su ley orgánica marca entre otras las siguientes:

Operar como Cámara de Compensación o sea pagar las deudas que los bancos contraen entre sí, procedentes de los cheques que emiten, mediante el ajuste del valor de los mismos, de tal manera que no haya deudas entre unos y otros.

Intervenir en operaciones de crédito interno y externo, así como en la negociación de empréstitos públicos, por lo cual se convierte en agente financiero del Gobierno federal; operar con el Fondo Monetario Internacional y con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, teniendo la representación y garantía del Gobierno; ser depositario de los fondos que el gobierno no use de inmediato, concentrar y situar fondos de todas las oficinas del Gobierno; atender al servicio de la Deuda Pública, interior y exterior; actuar como agente de cobros o pagos por verificar en el extranjero.

Como se puede observar las funciones asignadas al Banco de México desempeñan un papel de primera línea en el desarrollo económico y social de nuestro país, a través de todas las operaciones descritas principalmente los últimos decenios.

Se entiende por política monetaria a aquellas medidas que el gobierno toma a fin de controlar la banca y el sistema monetario, con el propósito principal de estabilizar el valor del dinero; de aquí el objetivo inmediato sea el control de la oferta monetaria, como la del crédito.

Entre las medidas de la política monetaria se encuentran la de aplicar el tipo de interés requerido en un momento dado, de acuerdo a las condiciones generales que muestre el crédito.

Controlar los movimientos internacionales de capital, las condiciones de operación de los créditos para compras a plazo, las actividades de préstamo de los bancos y las emisiones de capital y el encaje legal, este último instrumento de la política se refiere a la facultad que tiene el Banco Central de fijar a la Banca Comercial la proporción que debe depositar en las arcas del mismo, de acuerdo a los depósitos que maneja. Si las necesidades crediticias del país requieren de un mayor volumen de crédito para expandir la actividad económica, se reduce el encaje prevaleciente, en un momento dado, a fin de que la banca disponga de mayores recursos para dicho efecto, por el contrario si se detecta que el volumen crediticio es de tal manera amplio y que en lugar de ser beneficioso, resulta ya perjudicial inclusive porque puede ser factor inflacionario, entonces la medida aplicable es la contraria; aumento del encaje para reducir la cantidad de recursos prestables por los bancos, lo cual puede acarrear consecuencias tales; primero si se reduce el encaje se puede aumentar la masa monetaria, hay baja de interés, aumento en la inversión, aumento en el Producto Nacional Bruto, en cambio si se elevan los anteriores conceptos serán contrarios, actualmente el encaje legal mexicano es del 90%, lo cual significa que de cada peso depositado en la Banca Comercial, 90 centavos, deben ser depositados a su vez por ésta, en el Banco de México (8).

2.1.- CLASIFICACION DE LAS OPERACIONES BANCARIAS.-

De todos los autores que han tratado de hacer una Clasificación Jurídica de las operaciones de banco, el esfuerzo más notable corresponde a Greco que las divide del siguiente modo:

I. - Contratos de Custodia

- a) Los depósitos bancarios
- b) Cajas de seguridad

8) GOMEZ Granillo, Moisés

Teoría Económica 5ª. Ed.

Editorial Esfinge

México, D.F. 1988 Págs. 259 a 268

II. - Subrogación de Moneda

- a) Billetes de Banco
- b) Cheques
- c) Otros títulos

III. - Contratos de préstamos

- a) Apertura de crédito
- b) Descuento
- c) Anticipos
- d) Créditos inmobiliarios
- e) Crédito agrario

IV. - Delegaciones y pagos de Banca

- a) Delegaciones Bancarias
- b) Pagos de Banca (9)

La función fundamental de los bancos, primero intentamos dilucidar la función e importancia del poder adquisitivo en la economía; ahora bien, poderes adquisitivos pueden existir también sin bancos, pero su transferibilidad depende de organismos que merecen la confianza del público.

Con otras palabras, sin bancos no hay poder adquisitivo transferible; sin ellos no hay dinero fiduciario por tal motivo nosotros definimos los bancos como entidades organizadas que crean, esterilizan, administran, distribuyen y anulan el poder adquisitivo circulante (10).

2.1.1.- EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO.-

Existe un concepto restringido del sistema Bancario Mexicano que tradicionalmente han dado los autores y el uso bancario, y es el siguiente: "El Sistema Bancario Mexicano es aquel que está formado por las instituciones de crédito y por las autoridades de inspección y vigilancia".

9) RODRIGUEZ Rodríguez, Joaquín
Derecho Bancario
7ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1993 Págs. 33,34

Hasta 1990 y de acuerdo con el concepto que narré en la tercera edición de este libro, el Sistema Bancario Mexicano estuvo constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la CNV y los bancos SNC múltiples, de desarrollo, Banco Obrero, S.A., institución privada de banca múltiple, City Bank, sucursal de un banco de los Estados Unidos de Norteamérica.

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

Artículo 3°.- El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

De tal manera que ya el concepto legal del sistema bancario está planeado por primera vez en una ley y es satisfactorio para el autor que la ley coincida con su criterio expresado desde la primera edición de esta obra.

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

2.1.2.- EL SISTEMA FINANCIERO.-

El sistema financiero es el conjunto de instituciones que se encargan de proporcionar financiamiento profesional a las personas físicas y morales y a las actividades económicas del país. Está formado por el conjunto de bancos y organizaciones que se dedican al ejercicio de la banca y funciones inherentes a estas últimas, también se les llama intermediarios financieros no bancarios.

El sistema financiero integra de hecho al mercado de dinero (oferta y demanda de dinero) y al mercado de capitales (oferta y demanda de capitales).

De acuerdo con el organigrama del sistema financiero, elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las instituciones que lo forman, incluyendo a las autoridades monetarias y financieras son:

- a) Las instituciones de crédito, de banca múltiple y de banca de desarrollo.
- b) Las organizaciones y actividades auxiliares de crédito.
- c) Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES).
- d) El mercado de valores
- e) Las instituciones de seguros
- f) Las instituciones de fianzas

Si partimos de un concepto amplio de lo que puede ser el sistema financiero mexicano, considerando todas las actividades que de alguna manera se realizan en esta área económica y las estructuras, primero del gobierno Federal directamente y después las privadas que intervienen ya por lo menos a partir de julio de 1990 en materia bancaria, así como en las otras materias auxiliares y tenemos en consecuencia que concluir que a partir de 1990 existirán 4 grandes sectores:

1° Los dieciocho bancos múltiples que prestan el servicio de banca y crédito y que serán Sociedades Anónimas Privadas.

2° Los bancos de desarrollo que también son banca múltiple y en los que se conserva la mayoría del capital por parte del Gobierno Federal.

3° Los grupos financieros que se organicen en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

4° Las demás organizaciones auxiliares, ya sea que se definan por alguna ley o no, pero que actúan en esta área económica; con la consecuencia de que con excepción de los bancos de desarrollo S.N.C., todas las demás instituciones y organizaciones a partir de 1990 siguen y seguirán siendo controladas en su capital social por los particulares, todas son Sociedades Anónimas y están sujetas a los regímenes a partir de enero de 1990 de autorización (concesión en mi muy particular punto de vista) y también (con excepción de los bancos, no fueron objeto de expropiación, ni de nacionalización), se rigen por las normas que se estudian en todo el contexto de esta obra (11).

2.1.3.- ORGANIZACIONES AUXILIARES PREVISTAS EN LA LGOAAC.-

- a) Almacenes Generales de depósito.
- b) Arrendadoras Financieras.
- c) Uniones de Crédito.

11) ACOSTA Romero, Miguel
Derecho Bancario 4ª. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1995 Págs. 175-176

- d) Casas de Cambio.
- e) Sociedades de Factoraje Financiero

2.1.4.- ORGANIZACIONES AUXILIARES.-

Aunque no definidas como tales, si previstas en otras leyes:

- a) Afianzadoras.
- b) Bolsa de Valores.
- c) Cámaras de Compensación.
- d) Compañías Aseguradoras.
- e) Casas de Bolsa.
- f) Instituciones para el depósito de valores.

2.1.5.- OFICINAS INTERNACIONALES DE BANCOS.-

- a) Oficinas de representación de bancos extranjeros.
- b) Bancos extranjeros con registro en México.
- c) Oficinas de bancos mexicanos en el extranjero.
- d) Corresponsales de bancos mexicanos en el extranjero.
- e) Corresponsales de bancos extranjeros en México.
- f) Sindicatos de bancos.
- g) Bancos multinacionales.
- h) Bancos Internacionales que operan en México.
- i) Sucursales de bancos extranjeros.

2.1.6.- SOCIEDADES QUE PRESTAN SUS SERVICIOS O CONTRATAN CON LAS INSTITUCIONES DE CREDITO.-

- a) Inmobiliarias bancarias.
- b) Sociedades de Servicios de Información.
- c) Sociedades de transporte especializado.
- d) Sociedades de programación en informática.

2.1.7.- AGENCIAS Y AGENTES.-

- a) Corporativos.-
 - Casas de Bolsa

- Intermediarios Financieros (sociedades).

b) Agentes Individuales.-

- Intermediarios financieros
- Agentes de Fianzas
- Agentes de Seguros (12)

2.1.8.- INSTITUCIONES DE SERVICIOS.-

- a) Asociación Mexicana de Bancos
- b) Asociaciones Internacionales de Banqueros

2.1.9.- AUTORIDADES QUE EJERCEN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE BANCA Y CREDITO EN MEXICO.-

Son el gobierno Federal, a través del Congreso de la Unión de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 73, fracción X de la Constitución, y el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que a su vez dependen la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, estas tres, como organismos desconcentrados, y, por último el Banco de México, como organismo público descentralizado, también dependiente de dicha Secretaría.

2.2.- SISTEMA BANCARIO MEXICANO.-

De acuerdo con las ideas expuestas, pudiera resumirse que las funciones fundamentales de la banca central son:

- 1.- Emisión de billetes de banco y moneda.
- 2.- Control de crédito para evitar inflaciones y deflaciones.
- 3.- Servir de agente financiero al gobierno federal.
- 4.- Custodiar las reservas.
- 5.- Servir de cámara de compensación entre las instituciones de crédito.
- 6.- Ser banca de redescuento para las instituciones de crédito.
- 7.- Regular y vigilar la aplicación del encaje legal (13).

2.2.1.- ANTECEDENTES NACIONALES DEL BANCO DE MEXICO.-

Hay autores que remontan los antecedentes de este instituto hasta la acuñación de moneda en la época colonial, sin embargo considero que tales antecedentes, aunque atendibles, resulta dudoso que sean directamente del instituto central pues inclusive en el siglo pasado, en México, hubo numerosos bancos privados que emitieron billetes.

El primer antecedente legal del Banco de México, como Institución Central reguladora de la circulación monetaria y del valor relativo a la unidad de cambio, es el Decreto del 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 debía hacerse por el Banco del Estado. A fines de 1917, el Ejecutivo presentó al Congreso de la Unión la iniciativa de la 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 el banco en forma de sociedad anónima y con participación directa de los accionistas en su administración, o bien como Banco de Estado, con fondos públicos exclusivamente y manejados solamente por el Gobierno. Las Comisiones dictaminadoras se pronunciaron a favor del régimen de sociedad anónima; pero en vista de la inestabilidad económica, política y administrativa, que prevalecía en la época, en septiembre de 1919, el Ejecutivo retiró los proyectos para revisarlos.

Poco tiempo después cayó el Gobierno de Carranza, sin que se hubiera aprobado ninguna de esas iniciativas.

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.

Con posterioridad a los convenios de De la Huerta-Lamont, el Secretario de Hacienda logró, el 20 de enero de 1923, que el Poder Legislativo lo autorizara para formular la Ley del Banco de México y proceder a su instalación. Todo el año de 1923 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.

13) LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO

LEY DEL MERCADO DE VALORES

LEY DE SOCIEDADES DE INVERSION

38ª. Ed. Porrúa, S.A.

México, D.F. 1992 Págs. 229 a 241

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 el Banco de México, S.A.

El Banco de México inició sus actividades el 1° de septiembre de 1925. Era una sociedad anónima que tendría por objeto:

- 1.- Emitir billetes.
- 2.- Regular la circulación monetaria en la República, los cambios sobre el exterior y las tasas de interés.
- 3.- Redescantar documentos de carácter genuinamente mercantil.
- 4.- Encargarse del servicio de Tesorería del Gobierno Federal.
- 5.- En general efectuar las operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y 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.

El Banco de México podría emitir billetes por una suma que no excediera el doble de la existencia de oro en caja, en barras o monedas nacionales o extranjeras; era el depositario de todos los fondos de los que el Gobierno Federal no hiciera uso inmediato; se encargaría igualmente de la situación y concentración de fondos de todas las oficinas del propio gobierno, del servicio de la deuda pública en el interior y en el exterior, y su agente para todos los cobros o pagos que hubieran de hacerse en el extranjero, así como para las operaciones bancarias que requiriese el servicio público.

La Ley Orgánica del Banco de México de 9 de marzo de 1932 suprimió definitivamente las operaciones directas de préstamos y descuento con el público y obligó a los demás bancos a depositar sus reservas en el Banco de México (14).

Desde su fundación hasta las reformas de 1932, la política del banco se encaminó a la reconstrucción del Sistema Bancario. Para este fin, estableció 26 sucursales en el país, hizo disminuir las tasas de interés y estimuló 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

14) PAZOS, Luis

Ciencia y Teoría Económica

1°. Ed. Editorial DIANA

México, D.F. 1976 Págs. 231,232

sus depósitos del público. En abril de 1935 se prescribió la circulación de los billetes del Banco de México con poder liberatorio ilimitado y se le 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 Banco Central conforme al concepto que de esa institución tiene la doctrina y la práctica extranjera.

2.2.2.- NATURALEZA JURIDICA DEL BANCO DE MEXICO.-

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

El Banco de México tiene el carácter de organismo público descentralizado no sólo de acuerdo con la legislación vigente, sino de conformidad con la doctrina del Derecho Administrativo, la cual señala como características propias de los organismos públicos descentralizados: Que tengan personalidad jurídica propia y un patrimonio también propio, que tengan por objeto realizar una actividad de interés público que compete al Estado, y que se trate de organismos que dependan indirectamente del Ejecutivo Federal y que posean además facultades y atribuciones autónomas. Estas mismas características las establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Cabría añadir que esta transformación fue jurídicamente posible porque con la nacionalización de la banca privada el Gobierno Federal se convirtió en el propietario directo e indirecto (por conducto de las instituciones de crédito) del 100% del capital social del Banco de México como sociedad anónima.

2.2.3.- NUEVA LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO.-

La evolución legislativa que hemos tratado de resumir en los incisos anteriores, culmina con la publicación en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1984, en vigor a partir del 1º de enero de 1985, de la nueva Ley Orgánica del Banco de México, instrumento jurídico sencillo que mejora la técnica de la anterior ley, la simplifica y es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta Ley confirma el carácter de organismo público descentralizado que ahora tiene el Banco de México, con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituye el Banco Central del Estado Mexicano, su denominación es Banco de México, su domicilio es la ciudad de México (técnicamente) el Distrito Federal, pudiendo establecer sucursales y agencias en la República. La Ley está

dividida en seis capítulos, no contiene títulos, consta de 41 artículos normativos y 5 transitorios.

Conforme a este ordenamiento el Banco de México tiene las siguientes finalidades y funciones.

2.2.4.- FUNCIONES Y FINALIDADES DEL BANCO CENTRAL.-

El propio artículo 1º de la LOBM determina que el Banco de México es el Banco Central de la nación y que sus finalidades son:

- Emitir moneda
- Poner en circulación los signos monetarios
- Procurar condiciones crediticias y cambiarias favorables a la estabilidad del poder adquisitivo del dinero, al desarrollo del sistema financiero y en general al sano crecimiento de la economía nacional.

La vigente ley tiene por objeto superar las deficiencias, que adolecía el anterior ordenamiento y regular en forma coherente y bien estructurada las disposiciones que norman el funcionamiento y las atribuciones que rigen a la Banca Central; en especial por lo que se refiere a la determinación del monto del financiamiento susceptible a concederse por este instituto central, al papel de la reserva internacional, al régimen de facultades para regular el crédito y los cambios, a la integración y competencia de los órganos de la institución y a las operaciones que puede realizar.

Es así que la funciones que la propia ley le asigna son:

- 1.- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- 2.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de cámara de compensación.
- 3.- Prestar servicio de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.
- 4.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente financiera.
- 5.- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a Bancos Centrales.

Por lo anterior hemos dividido el análisis de esta ley en el estudio de su facultad para emitir y poner en circulación la moneda y de las operaciones que realiza el Banco de México relacionadas con el Sistema Bancario Nacional y con el gobierno Federal como parte de su función reguladora del Crédito y los cambios, a las que nos referimos en los puntos siguientes.

2.2.5.- OPERACIONES QUE REALIZA CON EL GOBIERNO FEDERAL.-

La ley en su artículo 7º fracción I establece que el financiamiento interno del Banco de México quede limitado al monto máximo que para cada ejercicio fiscal, determine su Junta de Gobierno (Art. 25 fracción I).

La determinación de este límite se deberá hacer tomando en cuenta las prioridades y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como la información y la política económica que el Congreso de la Unión considere al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se prevé que dicho saldo máximo sea fijado en el mes de enero de cada año, con objeto de que su determinación esté en concordancia con la ley y con el presupuesto mencionado y, en particular, con el monto máximo de endeudamiento público que el Congreso autorice.

La nueva Ley Orgánica del Banco de México suprimió de la relación entre activos internacionales, por una parte, y el monto de los billetes en circulación sumados al de los depósitos a la vista a cargo del Banco de México, por la otra, ya que la experiencia ha demostrado que la relación indicada no evitó el deterioro del poder adquisitivo de la moneda.

La Ley mantiene el régimen anterior en lo concerniente a la obligación para el Banco de México de constituir la reserva sólo con su posición neta de divisas, oro y plata libres de gravámenes y disponibles sin restricción alguna, adicionándose una disposición de acuerdo con la cual el importe de los pasivos en divisas, oro y plata, a cargo del banco, deberán estar correspondidos por activos de las especies respectivas, es decir, que el Banco de México no podrá incurrir en posiciones cortas de divisas, oro y plata.

Sólo quedan exceptuadas de la regulación a que se refiere el párrafo anterior, en atención a su naturaleza, los pasivos derivados de apoyos externos concedidos para propósitos de regulación cambiaria y los originados en créditos a plazo mayor de seis meses.

2.2.6.- OPERACIONES RELACIONADAS CON EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL.-

Otra de las deficiencias importantes que presentaba la anterior Ley Orgánica del Banco de México era la relativa a la determinación del ejercicio de sus facultades para regular el crédito y los cambios, dado que los preceptos correspondientes se encontraban dispersos en numerosas disposiciones de varias leyes, expedidas en diversas épocas.

Además este régimen adolecía en su conjunto de deficiencias importantes, como era el caso de la regulación de las operaciones y servicios bancarios. De acuerdo con la ley anterior, correspondía al Banco de México determinar todas las características de las operaciones pasivas que la Banca puede realizar, sin embargo, en cuanto a las operaciones activas, sólo se le facultaba para determinar las tasas de interés y en cuanto a los servicios no se le otorgaba facultad alguna, salvo en tratándose de las operaciones fiduciarias.

Se establecen las inversiones obligatorias para la Banca Múltiple, que sean necesarias para lograr una adecuada regulación cuantitativa y cualitativa del crédito, reduciéndose del 50 al 100% del pasivo computable de los bancos, el monto máximo de los depósitos de efectivo que las instituciones deben mantener en el Banco de México, es decir, el llamado encaje legal.

Este depósito obligatorio, en el caso de la Banca de Desarrollo, está referido sólo a los recursos que estas instituciones capten del público.

Esta medida, permitirá la utilización del depósito obligatorio con propósitos exclusivos de regulación monetaria, como es deseable, y no como instrumento de captación de recursos para ser trasladados al gobierno Federal.

Asimismo en la ley se prevé un aumento del 25 al 65% del pasivo de los Bancos Múltiples, el importe de las inversiones que deberán canalizar en forma obligatoria hacia las actividades prioritarias que señala el Banco de México.

Asimismo se impone la obligación a las instituciones de crédito de proporcionar al Banco de México información de carácter general que le sea requerida sobre sus operaciones, así como los datos necesarios para estimar situación financiera.

Por lo que se refiere al régimen de control de cambios, es el Banco de México el facultado para aplicarlo. En consecuencia a él corresponde determinar el o los tipos de cambios al que deban calcularse la equivalencia de la moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda nacional para solventar obligaciones de pago en moneda extranjera, contraídas dentro o fuera de la República para ser cumplidas en ésta, pudiendo determinarlos también para operaciones por las que se adquieren divisas contra entrega de moneda nacional, siempre que ambas o algunas de estas prestaciones se cumplan en Territorio Nacional.

Con objeto de dar cumplimiento a los decretos que el Ejecutivo Federal emita en materia de control de cambios se crea un Comité Técnico de Control de Cambios que estará integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y del Banco de México.

A dicho Comité corresponderá:

- a) Actuar como órgano de consulta respecto de asuntos relativos al control de cambios.

- b) En su caso, recomendar a las autoridades competentes la expedición de disposiciones sobre el control de cambios.
- c) Autorizar términos y condiciones particulares para el cumplimiento de obligaciones que imponga el control de cambios, siempre que, a criterio del propio Comité, el tratamiento concedido por virtud de dichas autorizaciones sea conveniente hacerlo extensivo a todas las personas que se encuentren en el mismo supuesto.
- d) Las demás que le señalen las disposiciones mencionadas.

2.2.7.- ESTRUCTURA ORGANICA.-

Otro de los aspectos novedosos de la ley que comentamos es el relativo a dotar al banco de México de una estructura administrativa más congruente con sus características actuales y con este objeto se modifican los órganos de gobierno del Banco de México, así como sus facultades.

En primer término se institucionaliza la integración de una Junta de Gobierno, asegurando la representación en ella de las dependencias, organismos y entidades cuyas competencias están relacionadas de manera directa con la actividad de la Banca Central.

Dicha junta se integra por once miembros propietarios y sus respectivos suplentes, que serán: los Secretarios de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial; el Director General del Banco de México; el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que designe el titular de dicha dependencia; los respectivos Presidentes de la Comisión Nacional Bancaria y de la Comisión Nacional de Valores; el Presidente de la Asociación Mexicana de Bancos y tres personas de reconocida competencia en materia financiera designados por el Ejecutivo Federal a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público que no presten servicios de carácter laboral a las citadas dependencias, organismos y entidades.

Igualmente se crea una Comisión de Crédito y Cambios que tendrá bajo su responsabilidad adoptar las resoluciones correspondientes al ejercicio de las facultades que competan al banco para regular el crédito y los cambios. Esta Comisión estará integrada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los Subsecretarios de dicha dependencia que sean miembros propietario y suplente, de la Junta de Gobierno, el Director General del propio banco, su suplente en dicha Junta y el Director General adjunto de la institución, que designe el titular de ésta.

La Comisión de Crédito y Cambios se integra con un número reducido de funcionarios, dada la alta especialización de los asuntos que serán sometidos a su consideración y lo delicado y trascendente de la información que habrán de conocer, para estar en condiciones de ejercer sus facultades de manera conveniente.

Finalmente otra disposición muy importante contenida en esta nueva ley, es la relativa a las características que deberán tenerse para ocupar los cargos de Director General. Al efecto se exige, el haber ocupado, durante cinco años por lo menos, cargos de alto nivel en el propio Banco de México, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o en instituciones de crédito. Y que dichos cargos hayan sido de carácter decisorio en materia financiera.

Con ello se trata de cuidar el nivel técnico y profesional de entre los más altos funcionarios del Banco de México, requisito que consideramos indispensable para que esta institución pueda cumplir de manera eficiente las funciones que la ley le encomienda.

2.3.- LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DEL CREDITO.-

En las instituciones de banca múltiple se incluyen el Banco Obrero y el Citibank.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito son (15):

- Almacenes generales de depósito.
- Empresas de factoraje financiero.
- Arrendadoras financieras.
- Uniones de crédito.
- Sociedades de ahorro.

Las casas de cambio están consideradas como actividades auxiliares de crédito dentro de la ley por la actividad que realizan en lo referente a compra, venta y cambio de divisas nacionales o extranjeras que no tengan curso legal en el país.

Las instituciones de seguros se clasifican de acuerdo con su constitución en:

- Privadas
- Nacionales
- Mutualistas
- Reaseguradoras

Las instituciones de seguros, realizan las siguientes operaciones:

15) MENDEZ, Silvestre José

Problemas Económicos de México

4ª. Ed. Editorial McGRAW HILL

México, D.F. 1998 Pág. 229 a 231

- Seguros de vida
- Seguros de accidentes y enfermedades
- Seguros contra daños
- Reaseguros

Las instituciones de fianzas son aquellas concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda, cuya función principal es otorgar fianzas a título oneroso como la Afianzadora Mexicana.

Las instituciones del mercado de valores consideradas como organismos bursátiles son:

- Operadoras de sociedades de inversión, las cuales pueden ser comunes, de capitales, instrumentos de deuda y sociedades de inversión para personas morales y físicas.
- La Bolsa Mexicana de Valores y las casas de bolsa.
- Calificadores de valores, integrado por el Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL) y la Cámara Mexicana de Compensación y Liquidación.

Las Organizaciones Auxiliares de Crédito se rigen por la Ley general de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito y su función principal es auxiliar o complementar a las actividades que realizan las instituciones de crédito. Estas actividades auxiliares son principalmente (16):

- El almacenamiento de bienes y mercancías.
- El arrendamiento financiero mediante la celebración de un contrato.
- El factoraje
- El otorgamiento de créditos a sus socios
- Las operaciones de compraventa y cambio de divisas, billetes y monedas nacionales o extranjeras.

2.3.1.- DISPOSICIONES GENERALES.-

16) LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO

Cuaderno de Derecho

Compilación y Actualización Legislativa

Vol. XX 1º de enero de 1996

No. 18 Págs. 13 a 16

Artículo 1°.- La presente ley regulará la organización y funcionamiento de las organizaciones auxiliares de crédito y se aplicará al ejercicio de las actividades que se reputen en la misma como auxiliares del crédito. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de esta ley y, para todo cuanto se refiera a las organizaciones y actividades auxiliares del crédito (17).

Artículo 2°.- Las organizaciones auxiliares nacionales del crédito se registrarán por sus leyes orgánicas y a falta de éstas o cuando en ellas no esté previsto, por lo que establece la presente ley.

Competerá exclusivamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la instrumentación de las medidas relativas tanto a la organización como al funcionamiento de las organizaciones auxiliares nacionales del crédito.

Artículo 3°.- Se consideran organizaciones auxiliares del crédito las siguientes:

- 1.- Almacenes generales de depósito.
- 2.- Arrendadoras financieras.
- 3.- Sociedades de ahorro y préstamo.
- 4.- Uniones de crédito.
- 5.- Empresas de factoraje financiero.
- 6.- Las demás que otras leyes consideren como tales.

Artículo 4°.- Para los efectos de esta ley se considera actividad auxiliar del crédito, la compraventa habitual y profesional de divisas.

Artículo 5°.- Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la constitución y operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, sociedades de ahorro y préstamo y empresas de factoraje financiero, o de la Comisión Nacional Bancaria cuando se trate de uniones de crédito.

Artículo 6°.- La solicitud de autorización para constituir y operar una organización auxiliar del crédito deberá acompañarse de un depósito en moneda nacional o en valores emitidos por el Gobierno Federal, en la institución de crédito que la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público determine, igual al diez por ciento del capital mínimo exigido para su constitución, según esta ley, mismo que se devolverá al comenzar las operaciones o si se le deniega la autorización, pero aplicará al fisco federal si otorgada la misma no se cumpliera la condición referida.

Se conceptúan de lo dispuesto en el párrafo anterior a las sociedades de ahorro y préstamo.

Artículo 7°.- Las palabras organización auxiliar de crédito, almacén general de depósito, arrendadora financiera, sociedad de ahorro y préstamo, unión de crédito, empresas de factoraje financiero, casa de cambio u otras que expresen ideas semejantes en cualquier idioma, sólo podrán ser usadas en la denominación de organizaciones auxiliares del crédito o de las sociedades que se dediquen a actividades auxiliares del crédito, a las que haya sido otorgada autorización, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 8°.- Las sociedades que se autoricen para operar como organizaciones auxiliares del crédito, a excepción de las sociedades de ahorro y préstamo, deberán constituirse en forma de sociedad anónima de capital fijo o variable, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes disposiciones que son de aplicación especial:

1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará, durante el primer trimestre de cada año, los capitales mínimos necesarios para constituir nuevos almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, uniones de crédito y empresas de factoraje financiero, así como para mantener en operación a los que ya estén autorizados, para lo cual, tomará en cuenta el tipo, y, en su caso, clase, de las organizaciones, auxiliares del crédito.

2.- La duración de la sociedad será indefinida.

3.- En ningún momento podrán participar en el capital social de las organizaciones auxiliares del crédito, directamente o a través de interpósita persona:

a) Gobiernos o dependencias oficiales extranjeras, entidades financieras del exterior, ni personas físicas o morales extranjeras, sea cual fuere la forma que revistan, excepto en los casos previstos en el siguiente párrafo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá, discrecionalmente, autorizar la participación en el capital pagado de los almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero, a entidades financieras del exterior, así como a personas físicas y morales extranjeras. La autorización que se otorgue a un inversionista extranjero será intransmisible.

- b) Otras organizaciones auxiliares del crédito del mismo tipo de la sociedad emisora, salvo en el supuesto de que pretendan fusionarse, de acuerdo a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y previa autorización que con carácter transitorio podrá otorgar esa dependencia.
- c) Organizaciones auxiliares del crédito de diverso tipo al de la emisora.
- d) Instituciones o sociedades mutualistas de seguros, instituciones de fianzas y casas de bolsa.

4.- Ninguna persona podrá ser propietaria de más del diez por ciento del capital pagado de una unión de crédito, ni pertenecer a dos o más uniones que correspondan a un mismo tipo.

Excepcionalmente, la Comisión Nacional Bancaria podrá autorizar que, de manera temporal, por un plazo no mayor de doce meses, una persona pueda ser propietaria de más del diez por ciento del capital pagado de una unión de crédito.

La Comisión Nacional Bancaria tendrá la facultad de imponer mayores limitaciones a la tenencia de acciones por parte de socios que por vínculos familiares o económicos, formen grupos que puedan afectar el equilibrio en la administración de la sociedad, en perjuicio de los demás accionistas.

5.- Cada accionista, o grupo de accionistas que represente por lo menos un 15 por ciento del capital pagado de una sociedad, tendrá derecho a designar un consejero.

6.- El número de administradores no podrá ser inferior de cinco, salvo el caso de uniones de crédito en que no será inferior a siete, y en ambos casos actuarán constituidos en consejo de administración.

7.- Las asambleas y las juntas directivas se celebrarán en el domicilio social, el cual deberá estar siempre en territorio de la República. Los estatutos podrán establecer que los acuerdos de las asambleas sean válidos en segunda convocatoria, cualquiera que sea el número de votos con que se adopte, excepto cuando se trate de asambleas extraordinarias, en las que se requerirá, por lo menos, el voto del treinta por ciento del capital pagado, para la adopción de resoluciones propias de dichas asambleas.

8.- De sus utilidades separarán, por lo menos, un diez por ciento para constituir un fondo de reserva de capital hasta alcanzar una suma igual al importe del capital pagado. Tratándose de uniones de crédito, ese porcentaje se elevará a un veinte por ciento.

9.- Las cantidades por concepto de prima u otro similar, pagadas por los suscriptores de acciones sobre su valor nominal, se llevarán a un fondo especial de reserva; pero sólo podrán

ser computadas como capital, para el efecto de determinar la existencia del capital mínimo que esta ley exige.

10.- No podrán ser comisarios propietarios o suplentes de las organizaciones auxiliares de crédito:

- a) Sus directores generales o gerentes
- b) Los miembros de sus consejos de administración, propietarios o suplentes
- c) Los funcionarios o empleados de instituciones de crédito, de instituciones de seguros, de fianzas, casas de bolsa y otras organizaciones auxiliares del crédito
- d) Los miembros del consejo de administración propietarios o suplentes, directores generales o gerentes, de las sociedades que a su vez controlen a la organización auxiliar del crédito de que se trate, o de las empresas controladas por los accionistas mayoritarios de la misma.

El nombramiento de comisarios sólo podrá recaer en personas que reúnan los requisitos que fije la Comisión Nacional bancaria, mediante reglās de carácter general.

11.- La escritura constitutiva y cualquier modificación de la misma deberán ser sometidas a la previa aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en el caso de las uniones de crédito, de la Comisión Nacional Bancaria, a efecto de apreciar si se cumplen los requisitos establecidos por la ley; dictada dicha aprobación, la escritura o sus reformas deberán ser inscritas en el Registro de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial, ni de ninguna otra autoridad.

2.3.2.- DE LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO.-

Artículo 11°.- Los almacenes generales de depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación de bienes o mercancías y la expedición de certificados de depósito y bonos de prenda. También podrán realizar la transformación de las mercancías depositadas a fin de aumentar el valor de éstas, sin variar esencialmente su naturaleza. Solo los almacenes generales de depósito estarán facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda.

Los almacenes llevarán un registro de los certificados y bonos de prenda que se expidan, en el que se anotarán todos los datos contenidos en dichos títulos, incluyendo los derivados del aviso de la institución de crédito que intervenga en la primera negociación del bono.

Los documentos de embarque deberán ser expedidos o endosados a los almacenes.

Además las actividades señaladas en los párrafos anteriores, los almacenes generales de depósito podrán realizar las siguientes actividades:

1.- Prestar servicios de transporte de bienes o mercancías que salgan de sus instalaciones o entren a ellas, con equipo propio o arrendado, siempre que dichos bienes o mercancías les estén o vayan a estar confiados en depósito.

2.- Certificar la calidad de los bienes y mercancías recibidos en depósito, así como valorar los mismos, para efecto de hacer constar tales datos en los certificados de depósito y bonos de prenda correspondientes.

3.- Anunciar con carácter informativo, por cuenta de los depositantes y a solicitud de los mismos, la venta de los bienes y mercancías depositados.

Artículo 12°.- Los almacenes generales de depósito podrán ser de dos clases:

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

2.- Los que además de estar facultados en los términos señalados en la fracción anterior, lo estén también para recibir mercancías destinadas al régimen de depósito fiscal.

Artículo 13°.- Los almacenes generales de depósito no podrán expedir certificados cuyo valor, en razón de las mercancías que amparen, sea superior a cincuenta veces su capital, excluyendo el de aquellos que se expidan con el carácter de no negociables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo a la Comisión Nacional Bancaria y al Banco de México, podrá elevar transitoriamente la proporción que fija el párrafo que antecede, y excluir de dicho cómputo a los certificados que amparen mercancías depositadas en bodegas propias o arrendadas, manejadas directamente por el almacén, mediante reglas de carácter general que podrán ser aplicables a todo el país o sólo a determinada zona o localidad. Asimismo, podrá en casos individuales, elevar transitoriamente el señalado límite, sin que la proporción exceda de cien veces, tomando en cuenta las circunstancias particulares del almacén general de que se trate y de las operaciones que pretenda realizar.

Artículo 15°.- El capital y reservas de capital de los almacenes generales de depósito deberá estar invertido:

En el establecimiento de bodegas, plantas de transformación y oficinas propias de la organización; en el acondicionamiento de bodegas ajenas cuyo uso adquiriera el almacén en los términos de esta ley; en el equipo de transporte, maquinaria, útiles, herramienta y equipo necesario para su funcionamiento; en acciones de sociedades que se organicen exclusivamente para adquirir el dominio y administrar edificios, y siempre que en algún edificio propiedad de esa sociedad tenga establecida o establezca su oficina principal o alguna sucursal o dependencia el almacén general de depósito accionista; y en acciones de las sociedades a que se refiere el artículo 68 de esta ley. La inversión en acciones y los requisitos que deban satisfacer las sociedades a que se refiere esta fracción, se sujetarán a las reglas generales que dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional bancaria.

Artículo 18°.- Los almacenes generales de depósito darán a conocer a la Comisión Nacional bancaria, en los formatos y con la periodicidad que la misma determine, el nombre de las personas que incurran en las conductas previstas en el artículo 100 de esta ley.

Dicha comisión, previa autorización de las partes interesadas y después de realizar las comprobaciones que juzgue necesarias, comunicará a los almacenes generales de depósito los nombres de tales personas, a fin de que en lo sucesivo se abstengan de proporcionarles el servicio de habilitación de bodegas, con independencia de las sanciones que conforme a ésta u otras disposiciones legales correspondan.

Artículo 20°.- Los almacenes generales de depósito podrán dar en arrendamiento alguno o algunos de sus locales, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria quien le otorgará cuando a su juicio concurren circunstancias que justifiquen la solicitud, señalando las condiciones que en su caso se deban cumplir.

2.3.3.- A LOS ALMACENES GENERALES DE DEPOSITO LES ESTA PROHIBIDO.-

Artículo 23°.- A los almacenes generales de depósito les está prohibido:

- 1.- Operar sobre sus propias acciones.
- 2.- Emitir acciones preferentes o de voto limitado.
- 3.- Recibir depósitos bancarios de dinero
- 4.- Otorgar fianzas o cauciones
- 5.- Adquirir bienes, mobiliario o equipo no destinado a sus oficinas o a actividades propias de su objeto social. Si por adjudicación o cualquier otra causa, adquiriesen bienes, que

no deban mantener en sus activos, deberán proceder a su venta en el plazo de un año, si se trata de bienes muebles, o de dos años, si son inmuebles, pudiendo la Comisión Nacional Bancaria prorrogar el plazo cuando se dificulte la venta. Si al término del plazo o de la prórroga no se han vendido, la propia Comisión Nacional Bancaria procederá a sacarlos administrativamente a remate.

2.3.4.- DE LAS SOCIEDADES DE AHORRO Y PRESTAMO.-

Artículo 38-A.- Las sociedades de ahorro y préstamo, serán personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable, no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones. Tendrá duración indefinida, con domicilio en el territorio nacional y su denominación deberá ir siempre seguida de las palabras "**Sociedad de Ahorro y Préstamo**".

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

1.- Programa general de operación de la sociedad, que comprenda por lo menos:

- a) Las políticas de operaciones activas y pasivas.
- b) Regiones en las que pretenda operar
- c) Las bases relativas a su organización y control interno

2.- Relación de socios fundadores y monto de su aportación, así como de probables administradores y principales directivos.

3.- La demás documentación e información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera para el efecto.

Artículo 38-E.- La administración y vigilancia de las sociedades de ahorro y préstamo estará encomendada a una asamblea general de socios, a un consejo de administración, a un gerente general, a un comité de vigilancia y a los demás órganos que mediante reglas de carácter general señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como los que en su caso determine la mencionada asamblea.

Artículo 38H.- El importe del capital social pagado de las sociedades de ahorro y préstamo deberá estar invertido en los términos que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

1.- Constituir una reserva para el desarrollo de la propia sociedad de ahorro y préstamo.

2.- La distribución entre los socios, con objeto de reducir proporcionalmente los intereses y demás accesorios de los créditos que les hubieren sido otorgados durante el ejercicio en que se hayan registrado los remanentes, o proporcionar un mayor rendimiento a los socios ahorradores.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la comisión Nacional Bancaria, señalará mediante reglas de carácter general los términos y porcentajes en que se llevará a cabo la distribución de remanentes.

2.3.5.- DE LAS UNIONES DE CREDITO.-

Artículo 39°.- Las uniones de crédito a que se refiere este capítulo podrán gozar de autorización para operar en los siguientes ramos:

1.- Uniones de Crédito Agropecuarias, en que los socios se dediquen a actividades agrícolas, ganaderas o a unas y otras.

2.- Uniones de Crédito Industriales, en que los socios se dediquen a actividades industriales para la producción o transformación de bienes o prestación de servicios similares o complementarios entre sí y tengan fábrica, taller o unidad de servicio, debidamente registrados conforme a la ley.

3.- Uniones de Crédito Comerciales, en que los socios se dediquen a sus actividades mercantiles con bienes o servicios de una misma naturaleza o en que unos sean de índole complementaria respecto de los otros, y tengan establecimientos debidamente registrados conforme a la ley.

4.- Uniones de Crédito Mixtas, que se configurarán en los términos de su autorización, con miembros que se podrán dedicar cuando menos a dos de las siguientes actividades: Agropecuarias, Industriales y Comerciales.

La Comisión Nacional Bancaria podrá otorgar la autorización a que se refiere esta fracción, cuando considere que la unión permite satisfacer mejor las necesidades financieras de los socios y propiciar el desarrollo de sus actividades.

Artículo 40°.- Las uniones de crédito, de acuerdo con el ramo a que pertenezcan y en los términos de su concesión, sólo podrán realizar las siguientes actividades:

1.- Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval, conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, en los créditos que contraten sus socios.

2.- Recibir exclusivamente de sus socios, préstamos a título oneroso sujetos a los términos y condiciones sobre montos, plazos, intereses y demás características que mediante disposiciones de carácter general señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo previamente las opiniones de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México.

Con las mismas limitaciones que esta ley establece para los socios de las uniones de crédito, éstas podrán obtener préstamos de instituciones de crédito, compañías de seguros, compañías de fianzas y otras uniones de crédito, así como de sus proveedores a un plazo no mayor de ciento ochenta días y renovable por una sola vez.

2.3.6- UNIONES DE CREDITO COMO SOCIEDADES ANONIMAS DE CAPITAL VARIABLE.-

Artículo 41°.- Las uniones de crédito deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, de acuerdo con la legislación mercantil, en cuanto no se oponga a las siguientes disposiciones que son de aplicación general:

1.- Los socios podrán ser personas físicas o morales que reúnan los requisitos a que se refiere el artículo 39 de esta ley. Al otorgar la autorización, la Comisión Nacional Bancaria determinará el número de socios que corresponda a cada unión, de acuerdo con su naturaleza y características, sin que pueda ser menor de veinte.

2.- Todas las acciones, ya sean las representativas del capital sin derecho a retiro como las del capital con derecho a retiro, y salvo las características derivadas del tipo de capital que representen, conferirán iguales derechos y obligaciones a los tenedores.

3.- El objeto social se limitará, en los términos de la autorización, a las actividades a que se refiere el artículo 40 de esta ley que acordés con el ramo que corresponda a la unión.

La comisión Nacional Bancaria fijará límites menores al señalado en el párrafo anterior, cuando considere que las circunstancias financieras y de operación que concurran en algunas uniones de crédito así lo ameriten:

1.- Las operaciones de descuento, préstamo o crédito que practiquen estas organizaciones, no serán reembolsables a plazo mayor de cinco años, o de quince cuando se trate de créditos refaccionarios o hipotecarios, consideradas sus renovaciones.

Los créditos de habilitación o avío podrán otorgarse a un plazo hasta de tres años. Si se formalizan mediante apertura de crédito en cuenta corriente, el plazo podrá ser hasta de cinco años, siempre que las disposiciones se ajusten a los calendarios que se establezcan para cada ciclo de producción.

2.- Deberán mantener un doce por ciento de su pasivo real a plazo no mayor de ciento veinte días, en depósito a la vista en el Banco de México, o en instituciones de crédito, o bien en valores emitidos por el Gobierno Federal. Por su pasivo contingente deberán mantener un cinco por ciento en activo líquido, según se describe anteriormente, o en documentos suscritos por socios de la unión a plazo no mayor de ciento veinte días y con garantía real o en valores aprobados para el efecto por la Comisión Nacional de Valores.

En las operaciones con garantía real, su importe total podrá alcanzar hasta cuarenta veces la parte del capital de la unión pagada por el socio, más la proporción de las reservas y el superávit a que se refiere el párrafo anterior.

En las operaciones sin garantía real producto de las actividades hechas por cuenta de la propia unión, por medio del departamento especial y pactadas a plazo no mayor de noventa días, el importe podrá ser hasta quince veces la parte del capital de la unión pagada por el socio más la proporción de las reservas y el superávit citados.

El saldo de las responsabilidades totales a cargo de un socio no podrá exceder de cuarenta veces el capital pagado por el propio socio más las reservas y el superávit mencionados en los párrafos precedentes; sin embargo, la Comisión Nacional Bancaria podrá excepcionalmente, autorizar operaciones en que se rebase esa relación, sin exceder de cincuenta veces el capital pagado por un socio, más las reservas y el superávit correspondientes, cuando no tengan como consecuencia una concentración indebida del crédito y la unión de que se trate mantenga una adecuada diversificación de sus inversiones.

3.- En el otorgamiento y durante la vigencia de los créditos o préstamos de cualquier naturaleza, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 73 de esta ley.

4.- Los valores que constituyan sus inversiones serán los aprobados por la Comisión Nacional de Valores, sin que la inversión en valores de una misma sociedad pueda exceder del quince por ciento del capital pagado de la unión, más las reservas de capital, ni del diez por ciento del capital pagado de la emisora.

2.3.7.- ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS CAPITALS MÍNIMOS PAGADOS CON QUE DEBERÁN CONTAR LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES DE CRÉDITO Y LAS CASAS DE CAMBIO.-

PRIMERO.- En el ejercicio de su actividad, las organizaciones auxiliares del crédito y las casas de cambio deberán contar con el capital mínimo pagado conforme a lo que se establece en el presente acuerdo.

SEGUNDO.- El capital mínimo pagado de las organizaciones auxiliares del crédito y de las casas de cambio será de:

Almacenes Generales de Depósito

Nivel III	\$ 3 250' 000,000.00
Arrendadoras Financieras	9 000' 000,000.00
Uniones de Crédito	750' 000,000.00
Empresas de Factoraje Financiero	9 000' 000,000.00
Casas de Cambio	7 500' 000,000.00

2.4.- SUBSISTEMA DE INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS.-

1.- Auxiliares individuales y colectivos en el tráfico mercantil de crédito, los intermediarios financieros no bancarios.

2.- El nuevo enfoque de los intermediarios financieros no bancarios en México a partir de 1990 y la doctrina de los auxiliares del comercio.

3.- Almacenes generales de depósito.

La expropiación de los bancos privados en 1982, trajo la separación tajante de dos subsistemas: los bancos y auxiliares individuales y colectivos en el tráfico mercantil de crédito, y que ahora en las nuevas disposiciones, se habla de Intermediarios financieros no bancarios (18).

18) ACOSTA Romero, Miguel
 Nuevo Derecho Bancario 6ª. Ed.
 Editorial Porrúa, S.A.
 México, D.F. 1997 Págs. 860, 862 a 869

- Las uniones de crédito
- Las arrendadoras financieras
- Los almacenes generales de depósito
- Las instituciones de factoraje financiero

Las Actividades Auxiliares del Crédito:

- Las Casas de Cambio
- Las Compañías de Fianzas (dejan de definirse como organizaciones auxiliares y quedan en la indefinición.
- Las Compañías de Seguros
- Cámaras de Compensación
- Bolsas de Valores
- Las Sociedades de Inversión

- Los Intermediarios Financieros:
 - Agentes de Seguros
 - Agentes de Bolsa

El régimen legal es totalmente diferente y está contenido en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley General de Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Sociedades de Inversión; de alguna manera es aplicable la Ley del Banco de México de 1993.

A los anteriores hay que agregar las tres categorías de sociedades que participan en el Sistema del Ahorro para el Retiro a partir de 1997 y que son:

- Las AFORES
- Las SIEFORES
- Las Administradoras de Bancos de Datos SAR

Todas las instituciones que hemos señalado líneas arriba tienen las siguientes particularidades:

- 1.- No fueron expropiadas en 1982
- 2.- La mayor parte de ellas siguen siendo privadas y controladas por los particulares.

3.- Todas son Sociedades Anónimas.

4.- Todas están sujetas a los regímenes de concesión y paralelo de autorizaciones.

5.- No fueron objeto de nacionalización.

6.- Están controladas y vigiladas por las autoridades hacendarias, SHCP, BM, CNBV, CNSF Y CONSAR.

7.- Su estructura jurídica es de una Sociedad Anónima especial. Con excepción de las Cajas de Ahorro.

8.- A partir de 1990 se han incorporado las siguientes.

- a) Bancos de objeto limitado.
- b) Filiales de instituciones extranjeras.
- c) Sociedades de ahorro y préstamo.
- d) Grupos financieros.
- e) AFORES
- f) SIEFORES
- g) Administradoras de Bancos de Datos SAR

2.4.1.- INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS.-

Calificarlos de intermediarios financieros no bancarios es lo que está de moda a partir de 1990 y abarca a aquellas instituciones previstas en las leyes mencionadas y la Banca Internacional. Privada e Intergubernamental, y la Asociación Mexicana de Bancos.

Toda vez que salvo las instituciones internacionales, las sociedades de ahorro y préstamo y la asociación de Banqueros de México no tienen estructuras de Sociedad Anónima, creo que se debe agregar un capítulo que estudie la estructura jurídica de estos intermediarios financieros no bancarios.

De esta manera las leyes establecen un concepto vago e impreciso de los llamados intermediarios financieros no bancarios en lo que incluyen:

PRIMERO. - A las que en *stricto sensu* son organizaciones auxiliares de crédito:

- a) Almacenes Generales de Depósito.
- b) Arrendadoras Financieras.

- c) Uniones de Crédito.
- d) Instituciones de Factoraje Financiero

OTRA CATEGORIA:

- Seguros
- Fianzas
- Casas de Bolsa
- Sociedades de Inversión

No se dice cuál es el concepto de intermediarios financiero no bancario, en qué consiste su actividad y mucho menos se precisa con claridad cuál es la intermediación que realiza.

En estricto sentido, este tipo de organizaciones no captan dinero del público en forma profesional masiva y permanente para invertirlo con carácter lucrativo y si analizamos cada una de ellas, los Almacenes Generales de Depósito no intermedian en el crédito, prestan un servicio de depósito y expiden documentos representativos de mercancías que sus titulares negocian directamente.

Las Arrendadoras Financieras y las uniones de créditos pudieran sí ser intermediadoras del crédito, pero en forma muy restringida, pues no captan directamente recursos del público.

Las Instituciones de Seguros definitivamente no intermedian el crédito y sólo en algunos planes de ahorro seguro que en fechas muy recientes se pretenden establecer y que, a mi juicio, no tienen nada de atractivo, pues el público no obtiene ningún beneficio de su ahorro ni siquiera la repercusión del costo de la inversión por la inflación y devaluación, exclusivamente por el seguro, estimo precisamente de previsión de riesgos, más no financiero.

Las instituciones de fianzas definitivamente tampoco intermedian en cuestiones financieras, pues prestan un servicio contra un pago de una prima.

2.4.2.- LEY DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO 1985.-

En la Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito de 1985 (Diario Oficial de fecha 14 de enero de 1985) se han incorporado a partir de su publicación las Sociedades de Factoraje, las de Arrendamiento Financiero, las Casas de Cambio y más recientemente las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Es de hacer notar que la Constitución fue reformada según decreto publicado en el diario Oficial de 23 de octubre de 1993, para modificar la fracción X del artículo 73 para sustituir la expresión **servicios de banca y crédito** por **servicios financieros** y la iniciativa del ejecutivo dirigida al Congreso de la Unión proponiendo esa reforma en su exposición de motivos textualmente dice:

"Esta iniciativa propone, asimismo, diversas modificaciones a la fracción X del artículo 73 Constitucional. Los servicios que prestan tanto las instituciones de crédito, como los intermediarios financieros no bancarios, hoy son denominados de manera general servicios financieros. Por tal razón, se propone sustituir la expresión servicios de banca y crédito por servicios financieros".

2.4.3.- LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS.-

2.4.3.1.- CONCEPTO.-

Se entiende por Intermediario Financiero no Bancario, una Sociedad Anónima Mercantil sujeta a normas de derecho público administrativo y mercantil, autorizada por las autoridades hacendarias para realizar una serie de actividades que coadyuvan en la intermediación del crédito, aunque en particular, no realizan en estricto sentido operaciones de banca.

Se exceptúa de tener la calidad de Sociedad Anónima, a las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

2.4.3.2.- CARACTERÍSTICAS.-

- 1.- Son Sociedades Anónimas, con excepción de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- 2.- Todas requieren de autorización de las autoridades hacendarias, para operar y realizar su objeto que está previsto en las leyes.
- 3.- Se regulan por la LGOAAC, LMB, LSI, LFIF, LMV y demás disposiciones que regulan al Sistema Financiero Mexicano, así como por las Reglas y circulares de la SHCP, CNBV, CNSF, BM Y CONSAR.
- 4.- Realizan actividades de intermediación financiera no bancaria.

No existe un concepto legal de estas instituciones, no obstante el cambio que se ha dado en la Constitución, las leyes mexicanas continúan teniendo una gran imprecisión en el régimen de los intermediarios financieros no bancarios, pues por ejemplo, la LGOAAC todavía habla de Organizaciones Auxiliares del Crédito. Las Instituciones de Seguros y Fianzas no están identificadas como tales, lo mismo en las Sociedades de Inversión, las Casas de Bolsa y los Especialistas financieros; de donde creemos que a futuro sería conveniente precisar todos estos aspectos dentro del concepto de Intermediarios Financieros no Bancarios, además tendríamos de alguna manera que ubicar, a aquellas sociedades que prestan sus servicios o contratan con las instituciones de crédito como las Inmobiliarias Bancarias, las Sociedades de Transporte de Dinero y otros; los corresponsales, las oficinas de representación de Bancos Extranjeros y los Bancos Extranjeros que sólo tienen registro en México, que en mi punto de vista, pudieran encuadrarse en el concepto de estricto de Organizaciones Auxiliares de los Intermediarios Financieros dentro del cual pudiéramos también incorporar a los corredores y notarios públicos, a los agentes (personas físicas) de inversión, de Bolsa, de Finanzas y de Créditos. Y por último, las Asociaciones de Intermediarios Financieros que de alguna manera a partir de 1990 se han ido separando del antiguo tronco de la Asociación de Banqueros de México, para tener sus propias estructuras y que en mi opinión, realizan actividades que bien pudieran clasificarse como de Cámaras de Comercio especializadas aunque formalmente no lo sean.

CAPITULO TERCERO

FUNCION Y CONCEPTO DE GRUPO FINANCIERO

Las trascendentales reformas de las leyes que rigen al sistema financiero mexicano y que se llevaron a cabo en 1990, incluyeron una muy importante que constituye la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Toda vez que en la anterior edición de esta obra se estudió ese fenómeno de agrupamiento de sociedades que se venía presentando en México desde la tercera década de ese siglo, creo que es conveniente que en esta edición se conserve el desarrollo de los antecedentes y evolución de los grupos financieros hasta su culminación con la mencionada Ley.

3.1.- ANTECEDENTES.-

En la práctica bancaria y desde hace varios años, se ha venido hablando de sistemas bancarios, bancos afiliados y grupos financieros.

Hasta antes de las reformas a la LGICOA publicadas en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1970, era difícil, desde un punto de vista jurídico, precisar los conceptos de sistemas bancarios o de bancos afiliados, respecto de aquellas instituciones que tenían relaciones estrechas entre sí (19).

La especialización de las operaciones, es decir, la separación de diversos tipos de actividad bancaria, de acuerdo con instrumentos de captación de recursos y plazos también diferentes que se establecieron a partir de la ley de 1925, fue formando lo que se conoció con el nombre de Banca Especializada, es decir, la que doctrinal y legalmente se conocía como Banca de depósito, ahorro, financiera, hipotecaria, fiduciaria, de capitalización, etc. A partir de esa fecha y como las instituciones operaban diversas áreas, necesitaban la complementación de sus servicios, de tal manera, que fueron estableciendo relaciones entre diversos tipos de ellas y, es más, algunas promovieron la organización de otras, asimismo especializadas en ramos distintos.

La existencia de grupos de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares que según estas orientaciones administrativas definidas, tienen vinculación entre ellas, dio lugar al uso de una terminología imprecisa, que utilizó un sinnúmero de vocablos que hacía difícil su comprensión, de filiales, afiliados, sistemas, grupos, etc.

Este fenómeno se apreció en la concentración de empresas bancarias a través de adquisición de acciones de una por otra, con mantenimiento de independencia jurídica de las mismas y sin desaparecer sus órganos administrativos.

En el derecho extranjero al fenómeno de concentración de empresas se le llama **trust, holding, sociedad de sociedades, sociedades matriz y sociedades filiales** y más recientemente, en los Estados Unidos, se habla de conglomerados.

En términos generales, cuando una empresa tiene en su poder acciones de las sociedades agrupadas, surge lo que en derecho anglosajón se conoce con el nombre de **holding company** sociedad controladora o sociedad de tenencia, caracterizada por tener su capital constituido por las acciones de las empresas unidas, o bien, como empresas que permanecen exterior y jurídicamente independientes y forman, sin embargo, una unidad económica y se encuentran sometidas a una dirección única.

En nuestro Derecho Positivo casi no existen antecedentes sobre el reconocimiento de estas agrupaciones de empresas hasta antes de 1970.

El proceso de unificación en grupos, fue orientado a la formación de personal especializado, de departamentos comunes al grupo, de crear una imagen en la publicidad, respecto de la unidad en la prestación de los más variados servicios.

La realidad y las necesidades sociales en este caso, fueron indicativas de un cambio en la legislación que ha tenido varias etapas; la primera de ellas fue la formación de grupos financieros y la segunda, el establecimiento de la Banca Múltiple, la tercera que se observara a partir de 1985, es la formación de otro tipo de grupos de sociedades.

Reconociendo este hecho se incorporó como reforma y adición a la LGICOA el artículo 99 bis, en diciembre de 1970 y en vigor a partir del 1º de enero de 1971. En la exposición de motivos se sostuvo lo siguiente:

"...Se ha observado el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en la asociación, unas veces formal y otras sólo informal, de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la ley, con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de legislación bancaria y encauzar su actuación en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos. En esa virtud, se propone incorporar a la Ley una disposición que reconozca la existencia de estos grupos, imponiéndoles a cambio, obligación de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía recíproca en caso de pérdidas de sus capitales pagados..."

En diciembre de 1974 y con motivo de nuevas reformas y adiciones a la LGICOA, se expresó lo siguiente:

"...Que el precepto regulador de los grupos financieros se inspiró también en la integración de tales grupos por instituciones que gozaban de concesión para operar en los distintos ramos que preveía la legislación vigente, con base en el criterio de Banca Especializada, y que de ese modo, al comprender una oferta integrada de servicios crediticios

y de asesoría financiera, y contar con amplios cuerpos técnicos y administrativos en el conjunto de instituciones, habían adquirido una situación competitiva que había redundado en una concentración excesiva de recurso en un número reducido de grupos.

3.1.1.- LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS.-

Carlos Salinas de Gortari, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed (20):

Que el H. CONGRESO DE LA UNION se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:

LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS*

TITULO PRIMERO

DE LAS DISPOSICIONES PRELIMINARES:

*- Tiene por objeto regular las bases de organización y funcionamiento de los grupos financieros.

TITULO SEGUNDO

DE LA CONSTITUCION E INTEGRACION DE LOS GRUPOS:

*- Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y funcionamiento de los grupos financieros.

20) LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Cuaderno de Derecho

Compilación y Actualización Legislativa

Vol. XI 1º marzo 1995

ABZ Editores No. 10

México, D.F. 1995 Págs. 35 a 42

TITULO TERCERO

Capitulo I

DE LAS SOCIEDADES CONTROLADORAS:

*-El control de las Asambleas Generales de Accionistas y de la Administración de todos los integrantes de cada grupo, deberá tenerlo una misma Sociedad Anónima Controladora.

Dicha Controladora será propietaria, en todo tipo de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento de capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.

Capitulo II

DE LAS FILIALES DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DEL EXTERIOR

*- Para efectos de esta ley se entenderá por:

I.- FILIAL: La sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar conforme a la ley correspondiente.

II.- INSTITUCION FINANCIERA DEL EXTERIOR: La Entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional.

III.- SOCIEDAD CONTROLADORA FILIAL: La sociedad mexicana autorizada para constituirse y funcionar como controladora de un grupo financiero en los términos de esta ley.

Título Cuarto

DE LA PROTECCION DE LOS BIENES DEL PUBLICO:

*-La controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo suscribirán un convenio conforme el cual:

I.- La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades integrantes del grupo.

II.- La controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades, responderá hasta agotar su patrimonio si es necesario.

Título Quinto

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES:

*-Las entidades financieras integrantes de un grupo solo podrán adquirir acciones representativas del capital de otras entidades financieras, de conformidad con las disposiciones aplicables, y sin exceder del uno por ciento del capital pagado de la emisora; en ningún otro caso participarán en el capital de los otros grupos integrantes del grupo.

Diario Oficial de la Federación: 18 de julio de 1990.

REFORMAS

POR DECRETO DE 30 de abril se adicionan los artículos 11 con un tercer párrafo, pasando los actuales tercero y cuarto a ser cuarto y quinto párrafos respectivamente; el 31 con un cuarto párrafo, pasando los actuales cuarto, quinto y sexto a ser quinto, sexto y séptimo párrafos, respectivamente y, por decreto de 23 de mayo se adicionan los artículos 7º, primer y segundo párrafos; 10º, primer párrafo; 11º, primer párrafo; 12º, primer párrafo; 19º, primer párrafo; 31º, segundo párrafo y 34º de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

Diario Oficial de la Federación: 30 de abril y 23 de mayo de 1996.

3.2.- FUNCION Y CONCEPTO DE GRUPO FINANCIERO.-

El Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo 1990-1994, establece como prioridad acrecentar el ahorro nacional para apoyar el financiamiento de la inversión productiva (21).

Para coadyuvar a la consecución de esos propósitos, el Gobierno Federal ha adoptado medidas importantes tendientes a actualizar el marco jurídico que regula las actividades de los

intermediarios financieros, así como la de sus instrumentos y operaciones.

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

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

3.2.1.- REGLAS GENERALES PARA LA CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO DE GRUPOS FINANCIEROS.-

1.- Ley, a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990.

2.- Secretaría, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

3.- Comisión, a la Comisión Nacional Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas, que inspeccione y vigile a la sociedad controladora del grupo financiero.

4.- Grupo, al integrado por una sociedad controladora, por las entidades financieras y por las empresas, que obtengan la autorización de la Secretaría para constituirse y funcionar como grupo financiero en los términos de la ley y de las presentes reglas.

5.- Controladora, a la sociedad que de conformidad con el Título Tercero de la ley, se constituya para la adquisición y administración de las acciones de las Entidades Financieras y de las Empresas.

6.- Entidades Financieras, a las que se mencionan en el artículo 7º de la ley, que formen parte del Grupo.

7.- Organismo, a la Comisión Nacional Bancaria, de Valores o de Seguros y Fianzas, que inspeccione, supervise y vigile a la Entidad Financiera correspondiente.

8.- Empresas, a las sociedades en cuyo capital participe la Controladora, que presten servicios complementarios o auxiliares a la propia Controladora o a los demás integrantes del Grupo, en los términos del último párrafo del artículo 9º de la ley y la cuarta de las presentes reglas.

9.- Integrantes del Grupo, conjuntamente a la Controladora, a las Entidades Financieras y a las Empresas.

3.2.2.- DE LA CONSTITUCION Y FUNCIONAMIENTO DE GRUPOS FINANCIEROS.-

Las solicitudes de autorización para constituirse y funcionar como Grupo deberán presentarse a la Secretaría acompañadas, además de la documentación que menciona el artículo 9º de la ley, de la que se lista a continuación:

1.- Datos generales de los principales accionistas de la Controladora, y cuando éstos sean personas morales, se deberá indicar:

- a) El nombre de sus principales socios y el porcentaje de participación de cada uno en su capital social pagado.
- b) El nombre del administrador único o miembros del consejo de administración y del director general.

2.- Curriculum vitae de cada uno de los miembros del consejo de administración y de los funcionarios de los dos primeros niveles de las Entidades Financieras que pretendan integrar un Grupo:

3.- Documento que precise las perspectivas y repercusiones previsibles de la integración de cada una de las Entidades Financieras a un Grupo, proyectando en lo posible los beneficios esperados y destacando, entre otros, la cobertura geográfica y de mercado.

4.- Documento que señale las políticas generales de organización y control interno del Grupo, así como los criterios de operación conjunta de las Entidades Financieras y de uso común de oficinas.

La Secretaría podrá autorizar la incorporación a un Grupo, de empresas cuyas acciones con derecho a voto cuando menos en un cincuenta y uno por ciento del capital pagado sean propiedad de la controladora, que presten servicios complementarios o auxiliares de manera preponderante a los integrantes del Grupo. Asimismo la Controladora tendrá el control administrativo de dichas Empresas, las cuales no podrán realizar operaciones reservadas a las Entidades Financieras y deberán abstenerse de utilizar cualquier área de sus oficinas para atender y realizar operaciones financieras con los clientes de éstas, así como de proporcionar cualquier tipo de información sobre dichas Entidades, excepto a las autoridades facultadas para ello, conforme a las disposiciones legales.

3.3.- CONSTITUCION DEL GRUPO FINANCIERO.-

Artículo 6°.- Se requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y funcionamiento de grupos financieros. Estas autorizaciones serán otorgadas o denegadas discrecionalmente por dicha Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México, y según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretenda constituirse, de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores, y de Seguros y Fianzas.

Artículo 7°.- Los grupos a que se refiere la presente ley estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero, instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, así como por sociedades operadoras de sociedades de inversión.

Cada grupo contará por lo menos con tres de las entidades financieras antes citadas, que no sean sociedades operadoras de sociedades de inversión (22).

No podrán participar en un mismo grupo dos o más entidades de una misma clase salvo:

I.- Sociedades operadoras de sociedades de inversión.

II.- Instituciones de seguros, en cuyo caso no podrán participar dos o más instituciones autorizadas para celebrar operaciones de vida ni dos o más autorizadas para celebrar operaciones de daños.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, podrá autorizar que otras sociedades puedan formar parte de estos grupos.

Artículo 8°.- Las entidades financieras que formen parte de un grupo de los previstos en esta ley, podrán:

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

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

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

En ningún caso podrán realizarse operaciones propias de las entidades financieras integrantes del grupo a través de las oficinas de la controladora.

Artículo 9°.- Las solicitudes de autorización para constituirse y funcionar como grupo deberán presentarse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, acompañadas de la documentación siguiente:

I.- Proyecto de estatutos de la controladora, que deberá contener los criterios generales a seguir para evitar conflictos de interés entre los participantes del grupo, así como la estipulación para la cual los socios aceptan el procedimiento que, para dar en garantía las acciones emitidas por la controladora.

II.- Relación de socios que constituirían la controladora y el capital que cada uno de ellos aportaría, así como de los consejeros y funcionarios de los dos primeros niveles que integrarían la administración.

III.- Proyecto de estatutos de las entidades financieras que integrarán el grupo respectivo. Tratándose de entidades ya constituidas, escritura otorgada ante notario público que contenga los estatutos vigentes, así como los proyectos de modificaciones que se efectuarían con motivo de la creación del grupo.

Artículo 10°.- La incorporación de una nueva sociedad a un grupo ya constituido, la fusión de dos o más grupos, así como la fusión de dos o más entidades participantes en un mismo grupo, requerirá autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México, y según corresponda, de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas.

La incorporación o la fusión, según se trate, se llevará a cabo conforme a las bases siguientes:

I.- A la solicitud respectiva deberán adjuntarse: los proyectos de los acuerdos de las asambleas de accionistas de las sociedades que se incorporan o fusionan, así como de las modificaciones que, en su caso, correspondería realizar a los estatutos de las propias sociedades y al convenio de responsabilidades relativos; los estados financieros que presenten la situación de la sociedad a ser incorporada, de la o las controladoras de que se trate, y de los demás integrantes del o de los grupos respectivos.

Artículo 12°.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo al Banco de México y, según corresponda, a las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores, de Seguros y Fianza, así como a la controladora del grupo financiero afectado, podrá revocar la autorización a que se refiere el artículo 6° de esta ley, si la controladora o alguno de los demás integrantes del grupo reiteradamente incumplen lo dispuesto en la presente ley o en las normas que de ella anterior.

Artículo 14°.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá las reglas generales que regulen los demás términos y condiciones para la constitución y funcionamiento de grupos financieros, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

3.3.1.- LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS Y SU REGULACION A PARTIR DE 1990.-

Para el autor es muy significativo que lo que afirmó en el capítulo respectivo a grupos financieros en la tercera edición de este libro, no sólo se haya confirmado y siga siendo válido, sino que la realidad a que me referí en el primer capítulo, relativa a la globalización de los servicios financieros y a la prestación integral de los mismos, es posiblemente lo que impulsó al ejecutivo a promover la iniciativa de ley para regular las agrupaciones financieras (23).

A mi modo de ver, esta ley reconoce una realidad y prevé la formación de grupos financieros, las bases de su organización, de su funcionamiento, así como las facultades que tendrán las autoridades sobre esta materia.

En principio se establece el régimen de autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y funcionamiento de grupos financieros.

Los grupos pueden estar integrados por:

- 1.- Una sociedad controladora.
- 2.- Por alguna de las entidades financieras siguientes:
 - a) Almacenes generales de depósito.
 - b) Arrendadoras financieras.
 - c) Casas de bolsa.
 - d) Casas de cambio.
 - e) Empresas de factoraje financiero.
 - f) Instituciones de banca múltiple.

- g) Instituciones de fianza.
- h) Instituciones de seguros.
- i) Sociedades operadoras de inversión.

El artículo 7° es confuso, porque habla de **alguna**, en el primer párrafo y luego señala que cada grupo contará por lo menos con tres de las entidades financieras antes citadas, con exclusión de las sociedades de inversión, en consecuencia yo estimo que un grupo financiero puede tener en principio todas las instituciones enlistadas en el inciso 2, y podrán formar parte del mismo más de dos sociedades operadoras de inversión y más de dos sociedades de seguros.

3.4.- LAS SOCIEDADES CONTROLADORAS.-

Artículo 15°.- El control de las asambleas generales de accionistas y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, deberá tenerlo una misma sociedad anónima controladora.

Dicha controladora será propietaria, en todo tiempo, de acciones con derecho a voto que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo.

Asimismo, estará en posibilidad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración de cada uno de los integrantes del grupo (24).

Artículo 16°.- La sociedad controladora a que se refiere el artículo anterior tendrá por objeto adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo. En ningún caso la controladora podrá celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras integrantes del grupo.

La duración de la controladora será indefinida y su domicilio social se encontrará en territorio nacional.

Artículo 17°.- Los estatutos de la controladora, el convenio de responsabilidades mencionado en el artículo 28° de esta ley, así como cualquier modificación a dichos documentos, se someterán a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien la otorgará o negará oyendo la opinión del Banco de México y, según corresponda, de las Comisiones Nacional Bancaria, de Valores, y de Seguros y Fianzas.

Una vez aprobados los documentos citados, se inscribirán en el Registro Público de Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.

Artículo 18°.- El capital pagado de las sociedades controladoras se integrará por acciones serie **A**, que representarán el cincuenta y uno por ciento del capital ordinario de la sociedad.

Asimismo, el cuarenta y nueve por ciento de la parte ordinaria del capital podrá integrarse indistinta o conjuntamente por acciones series **A**, **B** y **C**, la serie **C** solo podrá emitirse hasta por el treinta por ciento de dicho capital.

El capital pagado también podrá integrarse con una parte adicional, representada por acciones serie **L**, que se emitirán hasta por un monto equivalente al treinta por ciento del capital ordinario de la sociedad, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores.

Las acciones de la serie **A**, sólo podrán adquirirse por personas físicas mexicanas y sociedades de inversión comunes exclusivas para esas personas; por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, así como por el fondo de protección y garantía a que se refiere la Ley del Mercado de Valores.

Las acciones de la serie **B**, sólo podrán adquirirse por las personas señaladas en el párrafo anterior, por personas morales mexicanas cuyos estatutos contengan cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros, así como por inversionistas institucionales de los mencionados en el artículo 19° de esta ley.

Las acciones de la serie **C** y **L**, podrán adquirirse por las personas a que se refiere el párrafo anterior; por las demás personas mexicanas, así como por personas físicas o morales extranjeras.

En ningún momento podrán participar en forma alguna en el capital de la controladora, personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad. Tampoco podrán hacerlo entidades financieras del país, incluso las que formen parte del respectivo grupo, salvo cuando actúen como inversionistas institucionales, en términos del artículo 19 de esta ley.

Artículo 19°.- Para efectos de lo previsto en la presente ley, por inversionistas institucionales se entenderá a las instituciones de seguros y fianzas, únicamente cuando inviertan sus reservas técnicas y para fluctuaciones de valores; a las sociedades de inversión; a los fondos de pensiones o jubilaciones de personal, complementarios a los que establece la Ley del Seguro Social y de primas de antigüedad, que cumplan los requisitos señalados en la Ley del Impuesto sobre la renta, así como a los demás inversionistas institucionales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorice expresamente, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores.

Artículo 20°.- Ninguna persona física o moral podrá adquirir directa o indirectamente, mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas, el control de más del cinco por ciento del capital pagado de una sociedad controladora. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar, cuando a su juicio así se justifique, un porcentaje mayor, sin exceder en caso alguno del diez por ciento.

Se exceptúa de lo dispuesto en párrafos anteriores:

I.- A los inversionistas institucionales, siempre y cuando su inversión no exceda en lo individual o en conjunto del quince por ciento del capital pagado de la sociedad emisora, las controladoras deberán establecer mecanismos que permitan el cumplimiento de lo dispuesto en esta fracción. Las inversiones que en su caso realicen sociedades de inversión conforme al último párrafo del artículo anterior, computarán dentro del límite previsto en esta fracción.

II.- Al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y al fondo de protección y garantía previsto en la Ley del Mercado de Valores.

III.- A las personas que adquieran acciones conforme a programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conducentes a la fusión de grupos financieros, a quienes excepcionalmente la mencionada Secretaría podrá otorgarles la autorización relativa, por un plazo no mayor de dos años, sin que la participación total de cada una de ellas exceda del veinte por ciento del capital pagado de la controladora de que se trate.

IV.- A las propias controladoras, cuando adquieran acciones de otra controladora, conforme a lo previsto en programas aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conducentes a la fusión de las mismas.

Artículo 21°.- La controladora se abstendrá de inscribir en el registro de acciones a que se refiere el artículo 128 de la Ley general de Sociedades Mercantiles, las transmisiones que se efectúen en contravención de lo dispuesto en los artículos 18, 19 y 20 de la presente ley. En estos casos, la controladora deberá rechazar la inscripción e informar sobre la transmisión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los cinco días hábiles siguientes al que conozca de dicha transmisión.

Las personas que contravengan lo previsto en los artículos señalados en el párrafo anterior, serán sancionadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual oyendo previamente al interesado, determinará en su caso, que se vendan a la propia controladora las acciones que excedan de los límites fijados, al cincuenta por ciento del menor de los valores siguientes:

I.- El valor en libros de dichas acciones, según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la controladora y revisado por la Comisión que la supervise.

II.- El valor de mercado de esas acciones.

El beneficio que se obtenga será entregado por la controladora al Gobierno Federal.

Lo anterior, sin perjuicio de la imposición de las sanciones que conforme a ésta u otras leyes fueren aplicables.

Las acciones así reembolsadas se mantendrán en tesorería y deberán colocarse con preferencia sobre cualquier otra acción dentro de los seis meses siguientes a la fecha de su reembolso. Transcurrido dicho plazo sin que las mismas sean colocadas, la controladora procederá a reducir su capital hasta por el monto de las acciones no colocadas, mediante la extinción de las mismas.

Artículo 22°.- Las personas que acudan en representación de los accionistas a las asambleas de la controladora, acreditarán su personalidad mediante poder otorgado en formularios elaborados por la propia controladora.

Artículo 23°.- El capital pagado y reservas de capital de la controladora se invertirá de conformidad con las disposiciones de carácter general que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito público, en lo siguiente:

I.- Acciones emitidas por los demás integrantes del grupo. La controladora sólo podrá participar en el capital de sociedades distintas a las participantes del grupo, en casos de incorporación o fusión conforme a lo previsto en el artículo de esta ley.

II.- Inmuebles, mobiliario y equipo, estrictamente indispensables para la realización de su objeto.

III.- Valores a cargo del Gobierno Federal, instrumentos de captación bancaria y otras inversiones que autorice la referida Secretaría.

Artículo 24°.- El consejo de administración estará integrado a elección de los accionistas de la sociedad, por once consejeros o sus múltiplos.

En el supuesto de que el consejo se integre con once miembros, los accionistas de la serie **A** designarán a seis consejeros y por cada diez por ciento de acciones de esta serie que exceda del cincuenta por ciento del capital pagado ordinario, tendrán derecho a designar un consejero más, y en su caso los de la serie **B** hasta cinco y los de la serie **C**, por cada diez por ciento del capital pagado ordinario correspondiente a esta serie, podrán nombrar a un

consejero. Los consejeros de la serie **B** deberán disminuirse según corresponda, en su caso a que las acciones de la serie **C** den derecho a nombrar consejeros o que por las acciones serie **A** se designen más de seis consejeros.

Artículo 26°.- El nombramiento de director general de la controladora deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

I.- Ser ciudadano mexicano.

II.- Ser de reconocida honorabilidad.

III.- Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimientos y experiencia en materia financiera o administrativa.

IV.- No tener alguno de los impedimentos que, para ser consejero, señalan las fracciones II a IV anteriores (25).

3.4.1.- DE LA PROTECCION DE LOS BIENES DEL PUBLICO.-

Artículo 28°.- La controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo suscribirán un convenio conforme al cual:

I.- La controladora responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aun respecto de aquellas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo.

II.- La controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de todas y cada una de dichas entidades. En el evento de que el patrimonio de la controladora no fuere suficiente para hacer efectivas las responsabilidades que respecto de dos o más entidades financieras integrantes del grupo se presenten de manera simultánea, dichas responsabilidades se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora.

Artículo 29°.- Los apoyos preventivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro y del fondo de protección y garantía previsto en la Ley del Mercado de Valores, sólo se concederá previa garantía suficiente que otorgue la controladora del grupo de que se trate, o bien, sobre las acciones representativas.

CAPITULO CUARTO

FUNCIONES DE LA SECRETARIA DE -
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

4.- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y COMISION NACIONAL BANCARIA.-

69

Fue creada el 4 de octubre de 1821, a raíz de la consumación de la Independencia; su denominación cambió posteriormente por la de Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio; la última palabra fue suprimida con posterioridad y desde fines del siglo pasado se le conoce con el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen, entre los que se encuentran los que ya hemos señalado en el capítulo anterior. Asimismo, le corresponde dar la orientación de la política financiera y crediticia a todas las instituciones y organizaciones auxiliares, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal.

Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes atribuciones (26).

4.1.- ATRIBUCIONES DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-

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

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas y las Leyes de Ingresos Federal y del Departamento del Distrito Federal.

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes Fiscales correspondientes.

IV.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación, y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos.

26) ACOSTA Romero, Miguel
Nuevo Derecho Bancario
5ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1995 Págs. 178 a 181; 185 a 191

Para ello se escuchará a las dependencias responsables de los sectores correspondientes.

V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación.

VI.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del gasto público federal que prevea la Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal.

VII.- 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 público de banca y crédito.

VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

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

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

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia.

XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye.

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

XIV.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales y coordinar en esta materia la representación del Departamento del Distrito Federal.

XV.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para filiarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que correspondan.

XVI.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Es a esta dependencia del Ejecutivo Federal, a la que se le han otorgado las facultades más importantes para aplicar, interpretar y ejecutar a efectos administrativos los ordenamientos que sobre la materia de banca y crédito se encuentran vigentes.

4.1.1.- FUNCIONES FINANCIERAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DE LA S. H. C. P.-

A la Secretaría de Hacienda también se le han delegado funciones financieras de la Administración Pública, por lo tanto es la dependencia que se encarga de realizar las siguientes actividades:

- 1.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país, que comprende: al Banco Central, a las Sociedades Nacionales de Banca de Desarrollo y a las Sociedades de Banca Múltiple.
- 2.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.
- 3.- Dirigir la política monetaria y crediticia.
- 4.- Administrar las casas de moneda y ensaye.
- 5.- Ejercer todas aquellas atribuciones que señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito; por lo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se constituye como cabeza del sector financiero.

4.1.2.- ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-

El Ejecutivo Federal delega facultades a la Secretaría de Hacienda para el manejo de los asuntos que se relacionan con el sistema bancario del país.

Para el desempeño de las funciones encomendadas, la dependencia cuenta con toda la estructura orgánica necesaria, misma que conforme al Reglamento Interior de la misma, publicado el 17 de enero de 1989 se constituye en base a:

- Secretario
- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público
- Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales
- Subsecretario de Ingresos
- Oficial Mayor
- Procurador Fiscal de la Federación

4.1.3.- FACULTADES DE LA S.H.C.P., CONFORME A LA LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO, LA LRAF Y LA LGOAAC.-

Interpreta a efectos administrativos la Ley de Instituciones de Crédito (Art. 5°).

Autoriza el establecimiento en territorio nacional de oficinas de representación de entidades financieras del exterior y expedir las reglas a las que se sujetarán (LIC, Art. 6°).

Autorizará el establecimiento de sucursales en la República Mexicana de bancos extranjeros de primer orden y expedirá las reglas a las que se sujetarán (LIC Art. 6°) y fijará el capital mínimo que deban afectar a sus operaciones en el país (Art. 6°) y fijará las cuotas que deban pagar por la inspección y vigilancia.

Otorga las autorizaciones a Sociedades anónimas para organizarse y funcionar como banca múltiple en forma discrecional (LIC, Art. 8°).

Promoverá una adecuada descentralización del sistema bancario mexicano procurando evitar la excesiva concentración regional (LIC, Art. 10 último párrafo).

Autoriza la adquisición de acciones de la serie B de Sociedades Anónimas de banca múltiple (LIC, Art. 14, fracc. III).

Autoriza a que personas físicas o morales puedan adquirir mayores porcentajes de acciones en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple, sin exceder en ningún caso el 10% del capital social (LIC, Art. 17).

Fija los límites excepcionales de tenencia accionaria en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (LIC, Art. 17).

Sancionará a las personas que excedan ilegalmente el límite de tenencia accionaria en Sociedades Anónimas de Banca Múltiple (LIC, Art. 18).

Establecerá los casos y condiciones en que las Sociedades Anónimas de Banca Múltiple puedan adquirir sus propias acciones (LIC, Art. 19).

Fija los lineamientos a las Sociedades Anónimas de Banca Múltiple en los que el Gobierno Federal tenga el control de sus acciones para la elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, administración de sueldos y prestaciones (LIC, Art. 20). (Esto es parte de la simplificación y desregulación).

Resuelve los recursos que interpongan los funcionarios de instituciones de crédito que sean removidos por la Comisión Nacional Bancaria (LIC, Art. 25).

Autoriza la fusión de dos o más instituciones de banca múltiple (LIC, Art. 27).

Podrá revocar escuchando a la institución de banca múltiple interesada la autorización para operar en los casos que señala el artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito y en su caso señalará un plazo no menor de 60 días para restituir el capital.

Autoriza anualmente a los bancos el desarrollo de sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones (LIC, Art. 31).

Dicta reglas generales para que entidades de la Administración Pública Federal y Gobiernos de Entidades Federativas y Municipios adquieran certificados de aportación patrimonial de bancos de desarrollo, en proporción mayor a la fijada en el artículo 33 de la Ley de Instituciones de Crédito.

Dicta disposiciones generales sobre la forma, proporción y condiciones aplicadas.

Conoce de las opiniones que emita la Comisión Nacional Bancaria sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación.

Conoce del informe de labores que anualmente rinde la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Conoce del informe del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria sobre su actuación sobre los casos concretos que éste le solicite.

Conoce de los informes del Presidente de la Junta de Gobierno, cuando se hayan detectado irregularidades operativas en las instituciones de crédito a efecto de que aquéllas tomen las medidas y, en su caso, aplique las sanciones que procedan.

4.1.4.- CONFORME A LA LGOAAC LA SECRETARÍA DE HACIENDA AUTORIZA.-

- a) Las reformas y modificaciones a las escrituras constitutivas y estatutos de las organizaciones auxiliares del crédito (salvo de uniones de crédito).
- b) El establecimiento, cambio de domicilio, clausura, etc., de las sucursales, agencias y oficinas y organizaciones auxiliares.
- c) La cesión de activos entre organizaciones auxiliares.
- d) La inversión en el capital de sociedades inmobiliarias y otras de servicios conexos.
- e) La enajenación de bienes inmuebles adjudicados en pagos fuera de los plazos establecidos por ley.

Formula estudios y dictámenes sobre:

- a) Leyes, reglamentos y demás disposiciones relativas a las instituciones de crédito y organizaciones auxiliares.

- b) Sobre proyectos de reformas, interpretación y aplicación administrativa de la LIC, de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos, de las Leyes Orgánicas de las Sociedades Nacionales de Crédito, etc.

Emplaza a las organizaciones auxiliares respecto de las sanciones que se apliquen, con motivo de irregularidades que la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, observa en el ejercicio de sus funciones, a dichas organizaciones.

Ejercita el derecho de voto que corresponde al Gobierno Federal en su carácter de tenedor de certificados de aportación patrimonial de la SNC y Organizaciones Nacionales Auxiliares del Crédito.

Conforme a otras Leyes lleva a cabo las funciones de control y regulación sobre las instituciones de fianzas y seguros.

4.1.5.- COMISION NACIONAL BANCARIA.-

Sus antecedentes. En el siglo pasado, no existen antecedentes precisos de un organismo que pueda considerarse desarrollara las funciones que lleva a cabo la Comisión Nacional Bancaria. La Secretaría de Hacienda antes de 1889, estableció un sistema de interventores de bancos, pero no tenían responsabilidad y poco hacían por vigilar la actividad de los bancos. Fue hasta el 3 de noviembre de 1889 que Don Manuel Dublán, que en esa época fungía como Secretario de Hacienda, encomendó al señor licenciado Luis G. Labastida la realización de un estudio que vio la luz pública con el nombre de **Estudio Histórico y Filosófico sobre la Legislación de Bancos**, mismo al que algunas opiniones atribuyen el mérito de ser el antecedente más remoto desde el punto de vista teórico doctrinario, de las funciones que posteriormente asumiría la Comisión Nacional Bancaria, pues en el capítulo XLIX de dicho estudio, proponía que en lugar del sistema de interventores sin responsabilidad, sin armonía y sin coordinación, que funcionaba hasta esa fecha, se creara una sección de interventoría en el seno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que centralizara las funciones de intervención y vigilancia de los bancos.

La Ley General de Instituciones de Crédito, publicada el 19 de marzo de 1897, en su artículo 113 establecía que la vigilancia de todas las instituciones de crédito correspondía a la Secretaría de Hacienda, por medio de interventores nombrados exclusivamente para cada banco, o especiales, para casos determinados; asimismo, el artículo 118 de aquella Ley, determinaba que los interventores tendrían igual función que los comisarios de las sociedades, en los balances de los Bancos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creó el 1º de octubre de 1904, la Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros, que ejercía sus funciones a través de un inspector general y de varios interventores a sus órdenes.

Hubo un período de cierta atonía durante la Revolución y es hasta 1925, que el Estado da nuevo impulso y orientación a las actividades de banca y crédito, creando el Instituto Central, previsto en el artículo 28 de la Constitución y también la Comisión Nacional Bancaria según Decreto de 24 de diciembre de 1924, publicado en el **Diario Oficial** de la Federación de 31 de diciembre del mismo año.

La Comisión Nacional Bancaria se ha regulado por las siguientes disposiciones a partir de su creación: la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios (7 de enero de 1925), Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito (9 de febrero de 1935), Reglamento Interior de la Comisión Nacional bancaria (14 de enero de 1937), Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (31 de mayo de 1941), Ley Reglamentaria del Servicio Público de banca y Crédito (14 de enero de 1985), Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito (14 de enero de 1985) y a partir del 16 de julio de 1990 por la Ley de Instituciones de Crédito.

4.1.6.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA, DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES Y DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

Durante algún tiempo se discutió la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y también de la Comisión Nacional de Valores, se expresaron diversas opiniones sobre el particular y en lo personal sustenté el criterio de que se trataba en ambos casos, de organismos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los razonamientos que expresé en las primeras ediciones de esta obra, estimo que siguen siendo válidos y han sido confirmados por los menos, por lo que a la CNB se refiere en cuanto a que el artículo 99 de la LRB-85, la definió con toda claridad con ese carácter como sigue:

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

Para la Comisión Nacional de Valores no hay una definición tan precisa, porque las reformas (8 de febrero de 1985) no fueron tan claras como las de la LRB-85.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990, también confirma en sus disposiciones el carácter de órgano desconcentrado de la Comisión Nacional Bancaria, ya que en la primera parte del artículo 125, textualmente dispone:

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

En virtud de que como lo señalé, los razonamientos son válidos, estimo que deben continuar en el texto de esta obra porque aclaran a mi juicio este concepto.

La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía. Ejemplo: En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esas jerarquías imponen a su vez retardos en la administración pública y en la prestación de los servicios, etc., entonces, se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior, más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión el órgano inferior, el órgano desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello los estados han creado estos organismos para obtener una mayor eficacia administrativa.

4.1.7.- FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA.-

Las atribuciones y funciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros son amplísimas y además están diseminadas en numerosos cuerpos legales y disposiciones a que ya hemos hecho referencia con anterioridad, por lo que no tratándose de un estudio exhaustivo acerca de ellas, por razones didácticas estableceremos las que en nuestra opinión son las fundamentales.

Durante mucho tiempo y en la práctica bancaria se ha estimado que las funciones de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria son equiparables a las de una auditoría, posiblemente por referencia a los interventores de Hacienda del siglo pasado, que la Ley los equiparaba a los comisarios de las sociedades mercantiles; en mi opinión, las funciones de inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, son mucho más amplias y más trascendentes que las de una mera auditoría.

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

4.1.8.- FUNCIONES GENERICAS DE INSPECCION Y VIGILANCIA.-

Como ya hemos apuntado, la función de inspección y vigilancia, a nuestro modo de ver, mucho más amplia que la auditoría, pues sin pretender establecer criterios contables, creemos que la inspección y vigilancia abarca áreas mucho más grandes, contables y jurídicas, que la de una mera auditoría, pues consiste en vigilar que las instituciones y organizaciones auxiliares de

crédito, se ajusten en sus operaciones, no sólo a la LIC, sino a las demás disposiciones aplicables y para ello tiene la Comisión las más amplias facultades derivadas tanto de dicho Ordenamiento, como del Reglamento de Inspección, Vigilancia y Contabilidad de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y aun de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

4.1.9.- DE SU ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.-

Artículo 97°.- La inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio público de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de esta ley, queda confiada a la Comisión Nacional Bancaria.

Corresponderá a esa Comisión, aplicar a los servidores públicos de las sociedades nacionales de crédito las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que corresponden a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en los términos de la propia ley, corresponde aplicar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (27).

Artículo 98°.- Las instituciones de crédito y las sociedades o establecimientos sujetos conforme a esta ley, a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, deberán cubrir las cuotas correspondientes en los términos de las disposiciones legales aplicables.

Las cuotas a que se refiere este artículo y el presupuesto de egresos de la Comisión no formarán parte de los ingresos del gobierno Federal ni figurarán en sus presupuestos.

Artículo 99°.- La Comisión Nacional Bancaria es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tendrá las facultades y deberes siguientes:

I.- Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a esta y otras leyes le competen.

II.- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos que la ley determine.

III.- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo, presentará a dicha dependencia y al Banco de México, propuestas, cuando así lo estime conveniente, respecto de dicho régimen.

IV.- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo.

V.- Presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de esta ley y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación.

VI.- Formular su reglamento interior que someterá a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, e intervenir en los términos y condiciones que esta ley señala en la elaboración de los reglamentos a que la misma se refiere.

VII.- Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VIII.- Rendir un informe anual de sus labores a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

IX.- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio público de banca y crédito, y las sociedades a que se refiere el artículo 68 de esta ley con los compromisos contraídos.

Artículo 100°.- La Comisión Nacional Bancaria, para el cumplimiento de sus funciones contará con:

- 1.- Junta de gobierno
- 2.- Presidencia
- 3.- Vicepresidencias
- 4.- Direcciones generales
- 5.- Delegaciones regionales
- 6.- Demás servidores públicos necesarios

Artículo 101°.- La junta de gobierno estará integrada por once vocales, y los vocales que tengan el carácter de presidente y vicepresidente de la Comisión. Cuatro de ellos serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, tres por el Banco de México, y uno por la Comisión Nacional de Valores. La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará los otros

dos vocales, quienes no deberán ser servidores públicos de esa dependencia. Por cada propietario se nombrará un suplente.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público nombrará al presidente de la Comisión Nacional Bancaria, que lo será a su vez de la junta de gobierno y deberá reunir los requisitos que para ocupar el cargo de director general, señala el artículo 24 de esta ley.

Artículo 103°.- Corresponde a la junta de gobierno el ejercicio de las facultades de la Comisión, sin perjuicio de las asignadas al presidente.

Artículo 107°.- La Comisión Nacional Bancaria contará con delegaciones regionales, las que dentro del área de su jurisdicción geográfica podrán realizar las funciones que se determinen en el reglamento interior de la Comisión, que expedirá el Ejecutivo Federal.

4.1.10.- DE LA INSPECCION Y VIGILANCIA.-

Artículo 108°.- La inspección se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y 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 lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros.

Artículo 109°.- La vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta ley y las que deriven de la misma, y atiendan las observaciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas.

Artículo 110°.- Las instituciones sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión, estarán obligadas a prestar 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.

4.2.- SECRETARIA DE HACIENDA Y C.P. Y COMISION NACIONAL DE VALORES.-

Artículo 40°.- La Comisión Nacional de Valores es el organismo encargado, en los términos de la presente ley y de sus disposiciones reglamentarias, de regular el mercado de valores y de vigilar la debida observancia de dichos ordenamientos (28).

Artículo 41°.- La Comisión Nacional de Valores tendrá además de las facultades que se le atribuyen en otros artículos de la presente ley, las siguientes:

I.- Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores.

II.- Inspeccionar y vigilar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, sólo respecto de las obligaciones que les impone la presente ley.

II bis.- Autorizar, en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 116 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, a los valuadores independientes para valorar activos fijos que apoyarán la cuenta de actualización patrimonial, susceptible de capitalizarse.

III.- Investigar actos que hagan suponer la ejecución de operaciones violatorias de esta ley, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables.

IV.- Establecer criterios de aplicación general acerca de los actos u operaciones que se consideren contrarios a los usos bursátiles o sanas prácticas del mercado, y dictar las medidas necesarias para que las casas de bolsa, especialistas bursátiles y las bolsas de valores, ajusten sus actividades y operaciones a la presente ley.

V.- Dictar las disposiciones de carácter legal relativas al establecimiento de índices que relacionen la estructura administrativa y patrimonial de las casas de bolsa y especialistas bursátiles, con su capacidad máxima para realizar las operaciones que les autoriza la presente ley, tomando en cuenta el volumen y riesgo de dichas operaciones, los intereses del público inversionista y las condiciones prevalecientes en el mercado.

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

VII.- Intervenir administrativa a las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de la presente ley o de las disposiciones de carácter general que de ella deriven.

VIII. - Ordenar la suspensión de operaciones e intervenir administrativamente a las personas o empresas que, sin la autorización correspondiente, realicen operaciones de intermediación en el mercado de valores o efectúen operaciones de oferta pública respecto de valores no inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

IX. - 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.

X. - Dictar las disposiciones generales, a las que deberán sujetarse las casas de bolsa y especialistas bursátiles en la aplicación de su capital global, así como las bolsas de valores en la aplicación de su capital contable.

XI. - Formar la estadística nacional de valores

XII. - Hacer publicaciones sobre el mercado de valores.

XIII. - Ser órgano de consulta del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados, en materia de valores.

XIV. - Certificar inscripciones que obren en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.

XV. - Dictar normas de registro de operaciones a las que deberán ajustarse las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores.

XVI. - Determinar los días en que las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsa de valores, deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones.

XVII. - Actuar como conciliador y proponer la designación de árbitros en conflictos originados por operaciones que hayan contratado las casas de bolsa y, en su caso, los especialistas bursátiles con su clientela, con arreglo a esta ley.

XVIII. - Imponer sanciones por infracciones a la presente ley o a las disposiciones de carácter general expedidas conforme a la misma.

XIX. - Participar en organismos internacionales en la materia de su competencia y celebrar convenios con dichos organismos, así como entidades reguladoras de mercados de valores en otros países, con sujeción a las normas legales aplicables y la aprobación de las autoridades correspondientes.

XX. - Las que señalan otros ordenamientos.

Las facultades a que se refieren las fracciones II, III y VIII no comprenden atribuciones respecto a instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito e instituciones de seguros y fianzas cuya inspección y vigilancia corresponde a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, según el ámbito de su competencia.

Artículo 42°.- Son órganos de la Comisión Nacional de Valores; la junta de gobierno, la presidencia de la Comisión y el comité consultivo.

1.- El presidente de la Comisión podrá ejercer esta representación directamente por medio de los funcionarios e inspectores de la propia Comisión, ajustándose a los términos de esta ley, de sus reglamentos y de los acuerdos correspondientes de la junta de gobierno.

2.- Ejecutar los acuerdos de la junta de gobierno, con la facultad de delegar en funcionarios de la Comisión el encargo de notificar dichos acuerdos.

3.- Designar interventor en los casos en que se ejerzan las atribuciones previstas en las fracciones VII y VIII del artículo 41.

4.- Formular anualmente el presupuesto de ingresos y egresos de la Comisión, el cual una vez aprobado por la junta de gobierno, será sometido a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las cuotas que perciba la Comisión con motivo de las funciones que realiza y su presupuesto de egresos, no formarán parte de los ingresos del Gobierno Federal ni figurarán en los presupuestos de éste.

5.- Informar a la junta de gobierno sobre el ejercicio del presupuesto, con la periodicidad que la misma determine.

6.- Formular y presentar a la junta de gobierno, informes oportunos sobre la situación del mercado de valores, así como informes periódicos sobre las labores desarrolladas por la Comisión, cuya frecuencia será establecida por la propia junta.

7.- Presentar a la junta de gobierno proyectos de: reglamento interior, instructivos de labores, controles internos y externos y, en general, de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus dependencias.

8.- Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio de los presupuestos de gastos, aprobados por la junta de gobierno.

9.- Proponer a la junta de gobierno el nombramiento de vicepresidentes y personal directivo de la Comisión, así como árbitros y nombrar al personal técnico y administrativo de la misma, señalándoles sus atribuciones y remuneraciones, con sujeción a los reglamentos, instructivos y presupuestos en vigor.

10.- Las demás que le delegue la junta de gobierno y las que le fijen esta ley y los reglamentos respectivos.

Artículo 46°. - El comité consultivo estará integrado por el número de miembros que determine la Comisión Nacional de Valores. En todo caso, dicho comité contará con un miembro nombrado conjuntamente por las bolsas de valores del país y cinco más designados, respectivamente, por la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, la Asociación de Banqueros de México, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

El presidente de la Comisión lo será del comité consultivo. Este último se reunirá, a convocatoria del primero, en sesiones ordinarias por lo menos cada tres meses y en sesiones extraordinarias cuando sea conveniente.

El comité consultivo conocerá de los asuntos que le someta el presidente de la Comisión, relativos a la adopción de criterios y políticas de aplicación general en materia de mercado de valores.

Artículo 49°. - Las resoluciones de la Comisión Nacional de Valores que afecten al mercado de títulos de renta fija emitidos o garantizados por instituciones de crédito, o bien, que influyan sobre el mercado de cambios, podrán ser vetadas por el Banco de México.

La Comisión Nacional de Valores deberá informar al Banco de México, las resoluciones que adopte en las materias referidas, antes de proceder a su ejecución. Se entenderá que no se interpone veto cuando el Banco de México no lo comunique a la Comisión dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que el propio banco haya recibido la información respectiva. Dicha Comisión enviará a este último copia de las actas correspondientes a todas las sesiones de la junta de gobierno.

Artículo 50°. - Los procedimientos de autorización, registro, inspección y vigilancia, imposición de multas administrativas, intervención, suspensión y cancelación de autorizaciones y registro, a que se refiere esta ley, son de interés público.

Los afectados podrán acudir en defensa de sus intereses, interponiendo recursos de revocación ante la autoridad responsable, dentro de los quince días siguientes.

4.2.1- DE LAS INSTITUCIONES PARA EL DEPOSITO DE VALORES.-

Artículo 54°.- Se declara de interés público la prestación, a través de instituciones para el depósito de valores, del servicio destinado a satisfacer necesidades de interés general relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores en los términos de esta ley.

Artículo 55°.- La prestación del servicio de interés público a que se refiere el artículo anterior, será llevada a cabo por sociedades que gocen de concesión del Gobierno Federal, la que se otorgará o denegará discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional de Valores.

Sólo podrá autorizarse la constitución de una sociedad de este género por cada plaza.

Artículo 56°.- Las instituciones para el depósito de valores deberán constituirse como sociedades anónimas de capital variable, con sujeción a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a las siguientes reglas de aplicación especial:

I.- La duración de la sociedad podrá ser indefinida.

II.- El capital social sin derecho a retiro deberá estar íntegramente pagado y no podrá ser inferior al que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante reglas de carácter general.

III.- Sólo podrán ser socios las casas de bolsa, especialistas bursátiles. Bolsas de valores, instituciones de crédito, compañías de seguros y de fianzas.

IV.- Cada socio sólo podrá ser propietario de una acción.

V.- El número de socios de una institución no podrá ser inferior a veinte.

VI.- El número de sus administradores no será menor de once y actuarán constituidos en consejo de administración, presidido por el representante de Nacional Financiera, S.N.C., cuando sea socia. Asimismo el representante del Banco de México formará parte de dicho consejo cuando también sea socio. Por cada administrador propietario se elegirá un suplente.

VII.- Los estatutos de las instituciones para el depósito de valores deberán establecer que:

- a) Las acciones deberán mantenerse depositadas en la propia institución.
- b) Las demás designaciones a que se refiere la fracción VI de este artículo, de los administradores, funcionarios y comisarios de la sociedad, sólo podrán recaer en personas que reúnan, a juicio de la Comisión Nacional de Valores, los requisitos establecidos en el artículo 17 fracción III, incisos b) y c) de esta ley y que no realicen actividades que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la propia Comisión, declare incompatibles con las que son propias de la función que desempeñen las instituciones para el depósito de valores.
- c) La transmisión de sus acciones sólo podrá efectuarse a persona que reúna los requisitos señalados en esta ley para ser accionistas.

4.2.2.- ORGANOS DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES.-

La Comisión Nacional de Valores se compone de los siguientes órganos:

- La Junta de Gobierno
- La Presidencia de la Comisión
- El Comité Consultivo

1.- Vigilar la diversificación de riesgos activos y pasivos de las instituciones.

2.- Proponer la implantación de normas para el mejor funcionamiento del sistema bancario.

3.- Observar en su caso, las autorizaciones a que se refieren las leyes y disposiciones administrativas aplicables, así como atender y resolver consultas que planteen las instituciones y demás entidades.

4.- Ordenar, en su caso, la suspensión de la publicidad.

5.- Intervenir en los sorteos y en la cancelación de documentos, títulos y obligaciones que determinen las leyes y disposiciones administrativas aplicables, así como revisar los estados financieros para efecto de canje, amortización o reembolso de títulos representativos de capital.

6.- Coordine con las Delegaciones Regionales de la Comisión, en las funciones de su competencia.

7.- Emitir opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México y otras dependencias y autoridades administrativas, cuando así lo establezcan las leyes y disposiciones administrativas aplicables.

8.- Solicitar datos, informes, registros, libro de actas, auxiliares, documentos, correspondencia en general, la documentación necesaria para el desempeño de sus funciones, en la forma y términos que determinen.

9.- Llevar a cabo las intervenciones administrativas y las intervenciones con carácter de gerencia.

10.- Llevar a cabo los procedimientos de inspección, suspensión e intervención cuando presuman que una persona física o moral está realizando operaciones de banca y crédito, así como la clausura administrativa procedente.

11.- Establecer las excepciones a que se refiere el párrafo final del artículo 73 de la Ley de Instituciones de Crédito.

12.- Autorizar las reservas de los planes de pensiones complementarias y primas de antigüedad del personal de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares de crédito, así como los procedimientos actuariales utilizados para valuar dichas reservas.

13.- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente con las operaciones y servicios concertados con sus usuarios, así como para que las sociedades a que se refiere el artículo 88 de la Ley de Instituciones de Crédito, cumplan debida y eficazmente con los compromisos contraídos, cumpliendo con lo previsto en el artículo 19 fracción III de este Reglamento, cuando proceda.

14.- Estudiar y someter a la Junta de Gobierno por conducto del Presidente, para su aprobación, el nombramiento de los consejeros, comisarios, director general y de los funcionarios que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la de aquél.

15.- Llevar a cabo las demás actividades que dentro del área de su competencia, deriven de las disposiciones legales y administrativas aplicables.

Asimismo, compete a la Dirección General de Banca Múltiple A :

1.- Dar a conocer el monto del capital mínimo con el que deben contar las instituciones de la banca múltiple.

2.- Atender los requerimientos de información de toda clase de autoridades.

3.- Ejercer la inspección y vigilancia respecto a las sucursales de bancos extranjeros y las oficinas de representación de entidades financieras del exterior, y llevar el registro y control de los representantes de estos últimos.

4.- Formular el calendario de días feriados aplicable a las instituciones de crédito cuando así lo señalen las disposiciones administrativas relativas.

5.- Formular y mantener actualizados los catálogos de cuentas para el adecuado registro de las operaciones.

A la Dirección General de Banca Múltiple B compete, además de las facultades señaladas en las distintas fracciones de este artículo, las siguientes:

- a) Dar atención a las quejas que presenten los usuarios con motivo de las operaciones o servicios concertados con las instituciones de crédito.
- b) Otorgar y en su caso, cancelar el registro de aprobación de los peritos valuadores y, vigilar y supervisar los valores consignados en los avalúos que en esa forma practiquen.

Para cubrir los gastos de inspección y vigilancia, los agentes de bolsa de valores, así como los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, pagarán las cuotas que establezca la Ley Federal de Derechos, tomando en cuenta el capital social y reservas de capital, el volumen de operaciones y en su caso el monto de las emisiones.

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

La Comisión Nacional de Valores es un Organismo parecido a los que existen en otros países, específicamente en los Estados Unidos de Norteamérica, la Securities and Exchange Commission que ejerce estas funciones. Sin embargo, la estructura del sistema bancario y del mercado de valores norteamericano, es completamente distinto al mexicano, es más, en ese país el mercado de valores ha tenido un auge sin paralelo en ningún otro, de donde surge la necesidad de un organismo que se encargue específicamente de los problemas derivados de esas actividades, pero en México no creemos que puedan existir las razones que sirven para justificar una institución tan parecida a la de los Estados Unidos.

Por otra parte si partimos del principio de que la actividad del mercado de valores está íntimamente relacionada con el crédito y la circulación cambiaria, entonces parece lógico que en el futuro, el Organismo que tiene más años y más experiencia en esa área y que ha desarrollado una capacidad técnica indudable, sea el encargado de controlar y vigilar en forma integral todas las cuestiones relativas al crédito en general y como una parte del mismo, el

mercado de valores, siendo aplicable en este caso la argumentación y fundamentación que, en el considerando del Reglamento sobre las funciones que en materia de seguros realizará la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, expuso el Poder Ejecutivo.

Que es conveniente determinar las funciones que en materia de seguros debe desempeñar la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, a fin de que se realicen en armonía con las que ya tiene conferidas en materia de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares en distintos ordenamientos legales.

Desde la primera edición de esta obra he expresado mi opinión en el sentido de que no se justifica un triple sistema de inspección y vigilancia:

1. - Las sociedades bancarias y organizaciones auxiliares.

2. - Las casas de bolsa, bolsa de valores y sociedades de inversión.

3. - Ahora a las sociedades de Seguros y Fianzas pues esto duplica los esfuerzos en principio, pueden ocasionarse criterios contradictorios entre las autoridades que ejercitan esta función.

De 1970 a 1990, tal parece que este criterio fue recogido por los responsables de la política hacendaria, y fusionaron las Comisiones Nacional Bancaria y de Seguros para formar la que se conoció con el nombre de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Es un hecho que no se llegó a fusionar la Comisión Nacional de Valores.

Sin embargo, las reformas que iniciaron su vigor en enero de 1990 a las diferentes leyes del sistema financiero volvieron a establecer el criterio de que existan tres comisiones, órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargadas de la inspección y vigilancia, uno de los bancos y organizaciones auxiliares, otra de las casas de bolsa, casas de corretaje y bolsa de valores y sociedades de inversión.

4.2.3.- FUNCIONES DE INSPECCION Y VIGILANCIA DE ORGANISMOS DEDICADOS A LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.-

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros tiene funciones de inspección y vigilancia del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, del instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y del Instituto de Seguridad y Servicios sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, en lo relativo al fondo de la vivienda de los trabajadores que se constituyó en cada uno de dichos organismos; tales atribuciones consisten en aprobar los sistemas de organización de la contabilidad, y de auditoría interna del Fondo, tener acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables y la vigilancia de que dichos fondos, se ajusten a las disposiciones

legales y las sanas prácticas, informando respectivamente a cada institución y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan.

Con fecha 14 de enero de 1991 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación tres reglamentos interiores que corresponden respectivamente:

- 1.- A la Comisión Nacional Bancaria.
- 2.- A la Comisión Nacional de Valores.
- 3.- A la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Es de resaltar que esos reglamentos fueron expedidos por el Presidente de la República en uso de su facultad constitucional (Art. 89, fracc. I conts.), lo que constituye un precedente muy saludable en esta materia, pues en el pasado muchos reglamentos fueron expedidos por otros funcionarios que no tienen facultad reglamentaria de acuerdo a la Constitución.

Si se comparan los tres reglamentos antes mencionados se apreciará que existe un marcado paralelismo en sus disposiciones, razón por la que únicamente transcribo a pie de página el relativo a la Comisión Nacional Bancaria, por tratar este libro de esa materia y remito a los estudiosos a la consulta de los otros dos, con la referencia de su publicación en el Diario Oficial.

4.2.4- CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES.-

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

En el Diario Oficial de 7 de enero de 1946, se publicó el Reglamento del Decreto antes citado, que configura a la Comisión como un organismo federal autónomo, y establece diversas funciones que con posterioridad analizaremos.

En el Diario Oficial del 22 de enero de 1947 se expidió el Reglamento para el ofrecimiento al público de valores no registrados en bolsa y en el Diario Oficial de 4 de julio del mismo año, se publicó el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Valores.

En el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1953, se publicó la Ley de la Comisión Nacional de Valores en cuyo artículo 1º se decía que es un organismo federal integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional, de Banco de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de

Obras Públicas, S.A., Comisión Nacional Bancaria, Asociación de Banqueros de México, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y Bolsas de Valores.

Por último, en el Diario Oficial de 2 de enero de 1975, se publicó la Ley del Mercado de Valores, la cual actualmente regula la actividad de la Comisión Nacional de Valores, de las Bolsas de Valores y de Casas de Bolsa.

4.2.5.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES.-

Por haber ya estudiado en el capítulo 2.4.1. conjuntamente la naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de Valores, remitimos a los conceptos expuestos sobre este particular.

4.2.6.- FUNCIONES DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES.-

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

Tiene a su cargo entre otras las siguientes funciones:

Establecer criterios de aplicación general conforme a los cuales se precise cuándo una oferta es pública, así como resolver sobre las consultas que al respecto se le formulen; inspeccionar y vigilar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios; organizar dicho Registro, que será público y se integrará a través de dos secciones, la de valores y la de intermediarios, estableciendo los requisitos necesarios para la inscripción de valores e intermediarios, pudiendo cancelar este Registro cuando se dejen de satisfacer o de cumplir a juicio de la propia Comisión los requisitos u obligaciones indispensables; establecer también las prohibiciones de realizar ciertos actos y operaciones; fijar con audiencia de las bolsas responsables de los servicios de los agentes de valores; ser órgano de consulta tanto del Gobierno Federal como de los organismos descentralizados.

4.3.- S.H.C.P Y COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

Las **instituciones de seguros** operan por concesión del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y realizan operaciones de seguros y reaseguro, que son de tres tipos:

- De vida
- Por accidentes y enfermedades
- Por daños de diversos tipos

Las **instituciones de fianzas** eran antes consideradas como organizaciones auxiliares; en el nuevo esquema del sistema financiero mexicano aparecen aparte, requieren de concesión del gobierno federal y su función es otorgar fianzas a título oneroso.

Los **organismos bursátiles** que forman valores bursátiles que a su vez componen el **mercado de valores** tienen como principales funciones:

- Ofrecer públicamente valores bursátiles: acciones, títulos, obligaciones y otros documentos mobiliarios.
- Actuar como intermediarios en este mercado.
- Emitir y colocar valores y documentos bursátiles.
- Administrar y guardar valores.
- Invertir en sociedades que complementen su actividad.

Los **fondos permanentes de fomento económico** tienen como función principal canalizar recursos hacia las actividades o sectores de su competencia. El Programa Nacional de Financiamiento al Desarrollo señala que estos fondos deben fortalecer el ahorro interno y fomentar la formación de capital, canalizando eficientemente los recursos financieros a las prioridades del desarrollo.

Artículo 3°.- Se prohíbe a toda persona física o moral distinta a las instituciones de fianzas, autorizadas en los términos de esta ley, otorgar habitualmente fianzas a título Oneroso.

Salvo prueba en contrario se presume la infracción de este precepto, cuando el otorgamiento de fianzas se ofrezca al público por cualquier medio de publicidad, o se expidan pólizas o se utilicen Agentes.

Artículo 4°.- Se prohíbe contratar con empresas extranjeras fianzas para garantizar actos de personas que en el territorio nacional deban cumplir obligaciones, salvo los casos de reafianzamiento o cuando se reciban por las instituciones de fianzas mexicanas como garantía.

Las fianzas que en contravención a lo dispuesto en este artículo se llegaren a celebrar, no producirán efecto legal alguno.

Se prohíbe a toda persona la intermediación en las operaciones a que se refieren el primer párrafo del artículo 3° de esta ley.

Artículo 5°.- Para organizarse y funcionar como Institución de Fianzas o para operara exclusivamente el reafianzamiento, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y serán intransmisibles.

Artículo 6°.- Las autorizaciones a que se refiere el artículo 5° de esta ley, así como las modificaciones a las mismas, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, a costa de los interesados los acuerdos de revocación se publicarán sin costo para la institución de fianzas.

Artículo 7°.- La solicitud de autorización a que se refiere el artículo 5° de esta ley, deberá acompañarse del proyecto de escritura constitutiva; un plan de actividades que, como mínimo, contemple el capital social inicial, ámbito geográfico y programas de operación técnica, colocación de fianzas y organización administrativa; así como del comprobante de haber constituido en Nacional Financiera, SNC un depósito en moneda nacional o en valores del estado, por su valor del mercado; igual al 10% del capital mínimo con que deba operar, según esta ley, la autorización respectiva quedará sujeta a la condición de que la institución de fianzas quede organizada y de comienzo a sus operaciones de los plazos a que se refiere la fracción I del artículo 5° de esta ley. Este depósito se devolverá al comenzar las operaciones o denegarse la autorización, pero se aplicará al fisco federal, si otorgada la misma no se cumpliere la condición referida, en el caso de que se deniegue la autorización, la autoridad podrá retener al solicitante, hasta el 10% del depósito y lo aplicará al fisco federal en razón de las erogaciones que en el trámite se hubieran hecho (29).

4.3.1.- EVOLUCION.-

Vamos a destacar en términos generales la evolución del sistema financiero de 1897 a la fecha. Tomamos dicho año porque en él se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, que clasifica a las instituciones de crédito en: bancos de emisión o comerciales, bancos hipotecarios, Bancos refaccionarios y almacenes generales de depósito.

En 1910 surge la Bolsa de Valores de México; para ese año existían 24 bancos de emisión, cinco refaccionarios y la Bolsa.

En 1919, con base en la Constitución, se organiza un nuevo sistema financiero y ya para 1920 existían 25 bancos de emisión, tres hipotecarios, siete refaccionarios y la Bolsa de Valores.

En 1925 se reorganiza el sistema financiero y se emite la Ley General de Instituciones de Crédito, al mismo tiempo que se funda el Banco de México.

En 1928 nace la Asociación de Banqueros de México y la Comisión Nacional Bancaria. En 1931 se emite la Ley Orgánica del Banco de México, que lo faculta para la emisión monopólica de circulante.

En el sexenio cardenista se crearon: Nacional Financiera, Banco Nacional de Crédito Ejidal y Banco Nacional de Comercio Exterior.

En 1941 se emite una nueva Ley Orgánica del Banco de México y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En 1946 se crea la Comisión Nacional de Valores y en 1954 se emite la Ley de la Comisión Nacional de Valores.

4.3.2.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA, DE LA COMISION NACIONAL DE VALORES Y DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

La Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, ambos casos organismos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

Para la Comisión Nacional de Valores no hay una definición tan precisa.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito de 1990, también confirma en sus disposiciones el carácter de órgano desconcentrado de la Comisión Nacional Bancaria.

La desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía. Con ciertas facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior, más que en ciertos casos trascendentes o importantes. No tendrán que acordar semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etc. Por ello, los estados han creado estos organismos, para obtener una mayor eficacia administrativa (30).

30) ACOSTA Romero, Miguel
Nuevo Derecho Bancario 6ª. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1997 Págs. 192 a 197

Depende de la Presidencia, de un órgano central, de una secretaría, tiene cierta autonomía.

En México, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece en su artículo 17 que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos para la mejor atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Se Caracterizan:

1° Por depender siempre de un órgano que forma parte del Poder Ejecutivo Federal; en este caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que a dicha dependencia corresponde nombrar a los vocales de la Comisión y su presidente, aprobar y vetar los acuerdos del propio organismo, señalarle los lineamientos conforme a los cuales debe desarrollar su actividad y aprobar su presupuesto anual de gastos.

2° Tiene facultades de decisión y ejecución limitadas.

3° Puede realizar todas las atribuciones que le señalan la LIC, así como otras leyes y en algunos casos se requerirá para ciertas decisiones la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es importante recalcar que desde la primera ley, hasta la LRB-85 se estableció una norma, que los acuerdos de la Junta de Gobierno serían ejecutivos si la Secretaría de Hacienda lo aprobaba o no ejercitaba su veto en los subsiguientes siete días y la nueva Ley de Instituciones de Crédito modificó esa disposición en su artículo 130, último párrafo.

4° Las comisiones de referencia no tienen personalidad jurídica propia y por consecuencia tampoco tienen patrimonio, ya que para que una entidad tenga personalidad jurídica propia, es necesario que los preceptos que la crean, en este caso, la nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le otorgarán expresamente esa personalidad, pues así lo establece la fracción II del artículo 25 del Código Civil Federal, por lo tanto estimo, que las comisiones son dependencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Forman parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5° Por lo que hace al presupuesto, es pertinente aclarar que son nociones distintas las de presupuesto y patrimonio (patrimonio es el conjunto de bienes y derechos valuables pecuniariamente, de los que es titular una persona), presupuesto por otra parte, son las cantidades de que pueda disponer una dependencia del Ejecutivo para sus gastos durante el ejercicio fiscal de que se trate y las Comisiones Bancaria y de Valores, conforme a las disposiciones que regulan su actividad, tienen presupuestos, y no patrimonio.

6° Ambas comisiones tienen el carácter de autoridad frente a los particulares porque los ordenamientos que las rigen les atribuyen facultades de decisión y de ejecución características que conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son necesarias para que se tenga tal carácter.

7° Las relaciones de ambos organismos con sus trabajadores de base, se regulan por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las comisiones entonces conocidas como Bancaria y de Valores, lo cual sucedió; y de alguna manera el que esto escribe tuvo la razón, ya que aunque no es claro que se fusionaran, se expidió una nueva Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (Diario Oficial 28 de abril de 1995) y en esa Ley también se fusionaron las atribuciones y facultades de estas dos comisiones.

4.3.3.- LAS INSTITUCIONES DE SEGUROS.-

4.3.3.1.- ANTECEDENTES Y DESARROLLO EN EL MUNDO.-

La idea del seguro y su expansión y difusión en las comunidades humanas, se ve impregnada por dos factores determinantes que son: el desarrollo económico y la actividad cultural (31).

Asimismo, la idea del seguro aparece cuando el individuo advierte la existencia de los riesgos que lo pueden afectar, considera la necesidad de protección de ellos transfiriendo los efectos, bien sea a un grupo organizado para ese efecto, a su previsión, y más tarde a las aseguradoras.

Los historiadores buscan sus primeros trazos en Babilonia, hacia el año 3,000 a.C. en que, en el comercio marítimo, se practicó el préstamo a la gruesa, por el cual los comerciantes trataron de evitar el riesgo de daño.

Esta etapa del comercio presupone la existencia de una actividad económica más o menos evolucionada, dejando atrás la actividad productiva primaria: la economía doméstica pastoril, la caza y la pesca; actividades de la comunidad que han quedado atrás.

31) LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO

Ob. Cit. Págs. 766,767; 216 a 225;

769 a 775; 897 a 899

En tiempos históricos en China, el comerciante enviaba mercancías en diversas embarcaciones, para evitar que la pérdida del cargamento de una nave, originara su ruina; pues probablemente haya invertido todo su capital para comprar la mercancía transportada. Esta fórmula resulta una variante del principio de la gruesa.

Egipto, igualmente nos proporciona datos de la prehistoria del seguro según testimonios documentales encontrados por los historiadores, muestran la existencia, entre los tallistas de piedra, de una especie de caja para los gastos de inhumación, que otorgaban subsidios a la familia de los miembros que fallecieran, y se constituía por aportaciones en efectivo, que debían entregar los compañeros de oficio.

En el Código de Manú, del siglo VI a.C., regulaba el préstamo a la gruesa con ciertas modalidades. El prestatario quedaba liberado de la devolución en caso de pérdida de la mercancía, si ésta no llegaba a su destino, por accidente, o robo. La mercancía podía ser transportada por la vía marítima o terrestre. El interés que se cobraba era variable, de acuerdo con el plazo y la naturaleza del riesgo. Las tasas de interés eran fijadas por expertos que conocían de los diferentes riesgos que pudieran presentarse en la travesía, según las peculiaridades del viaje.

4.3.3.2.- LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

Como indiqué líneas arriba la Comisión Nacional de Seguros ya existía en fechas anteriores a 1970 y precisamente a partir del año mencionado desapareció para fusionarse con la Comisión Nacional Bancaria, sin embargo tal parece que esa fusión no fue eficiente y se tomó la decisión en 1990, de reestablecer la existencia de lo que ahora se llama Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. Dentro de este contexto en el Programa Nacional de Financiamiento de Desarrollo de 1990 y 1994, se señala cuáles son las políticas a seguir en materia de Seguros y Fianzas.

Asimismo se indica en el mismo que se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en este sentido estimo que vale la pena comentar que si se trata de un organismo nuevo, estimo que con ese nombre si es nuevo, pero las funciones en las leyes recientes se consolidan y desde luego la Comisión Nacional de Seguros como institución tuvo existencia muy anterior a la actual.

4.3.3.3.- NATURALEZA JURIDICA DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

En los términos del artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por lo que en este contexto se confirma el criterio sustentado por el autor en relación a las otras comisiones y remito al

amable lector a los apartados relativos a la Comisión Nacional Bancaria, para la determinación del concepto de desconcentración.

La Comisión de referencia tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las sociedades mutualistas y de seguros en los términos de su artículo 106.

- México se encontraba con niveles de aseguramiento muy por debajo de sus necesidades y el sistema de garantía se concentraba en la atención de un número reducido de actividades económicas. Del mismo modelo, estos mercados ofrecían una variedad limitada de cobertura, tanto en planes de seguros como de fianzas.
- Algunas de las compañías de seguros y fianzas más importantes se encontraban ligadas patrimonialmente a los bancos, lo cual limitaba su crecimiento, pues funcionaban básicamente con los departamentos de servicio a la clientela bancaria.
- En la década anterior, las empresas aseguradoras presentaron deterioros en su operación técnica, pues se concentraron en la obtención de utilidades vía el manejo financiero de las reservas, donde el objetivo era vender el mayor volumen de primas para sí canalizar estos recursos hacia la inversión financiera.

En este contexto, desde 1983 el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo señalaron las políticas a seguir para que las instituciones de seguros y fianzas atendieran con eficacia la demanda de sus servicios; contribuyeran a generar ahorro interno, y fortalecieran el mercado de capitales realizando inversiones de largo plazo.

No obstante la crisis económica general y el período de alta inflación por el que ha transitado el país, la industria aseguradora y la afianzadora continuaron operando y lograron conservar su participación dentro del producto interno bruto, a diferencia de otros países que enfrentaron problemas análogos.

La estrategia de desarrollo del sector asegurador y afianzador exige su adecuación a las nuevas condiciones económicas, para contrarrestar la concentración de sus activos y operaciones en unas cuantas instituciones, lo que le resta competitividad frente a las instituciones del exterior. Por lo tanto, el objetivo básico del sector es alcanzar una mayor eficiencia económica y social de estas instituciones.

Al eliminar un cúmulo importante de disposiciones jurídicas y regulatorias, las aseguradoras y afianzadoras ejercerán su actividad con mayor autonomía de gestión, ajustándose a ciertas restricciones que se estima prudente adopten en función de criterios de solvencia, apalancamiento, rentabilidad, liquidez y seguridad.

La política de modernización financiera exige redefinir el papel de las instituciones de seguros y fianzas a fin de que atiendan con eficacia la creciente demanda de sus servicios,

contribuyan a generar ahorro interno, fortalezcan el mercado de capitales y realicen inversiones financieras a largo plazo.

En este sentido, Agroasemex se constituye como la nueva institución nacional de seguros que tiene la responsabilidad de llevar a la práctica la transformación del seguro agropecuario, vía una mejor atención y el otorgamiento de seguridad económica a los productores de campo, con lo que disminuyen los efectos de los fenómenos fortuitos que les ocasionan pérdidas.

Agroasemex deberá operar al seguro y reaseguro sobre bases técnicas que garanticen su autosuficiencia económica y que se traduzcan en un eficiente y permanente servicio al campo, con la finalidad de eliminar, de manera gradual, el subsidio otorgado por el Gobierno Federal a los productores para cubrir el pago de las primas. La función básica de Agroasemex consistirá en fomentar el desarrollo y creación de fondos de aseguramiento como mecanismos de corresponsabilidad campesina en la prevención y previsión de riesgos.

La desregulación implicará para las aseguradoras y afianzadoras un estricto ejercicio de suscripción de riesgo y responsabilidades por medio de su adecuada selección; asimismo, el establecimiento de tarifas apropiadas para preservar condiciones de suficiencia, cobranza eficaz de primas, oportuna constitución de reservas técnicas, diversificación óptima de riesgos y responsabilidades a través del reaseguro y del reafianzamiento, así como el portafolio de inversiones, y un amplio margen de solvencia.

Paralelamente a la desregulación de estas actividades, se planteó la conveniencia de fortalecer sus recursos patrimoniales a través de la fijación de capitales mínimos pagados. Así, se establece el capital mínimo de garantía con el que deben contar las instituciones de seguros para hacer frente a las responsabilidades extraordinarias que contraigan con sus asegurados. Con ello se pretende reducir la posibilidad de descapitalización de dichas instituciones.

Un elemento destacado en la modernización y desarrollo de las instituciones de seguros en el diseño y manejo de contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones de jubilación y retiro, complementarios de los que ofrece la seguridad social. La operación de este rubro significa una fuente importante de ahorro a largo plazo, que en otros países sobresale por su volumen y dinamismo. Los planes de pensiones con base en la capitalización individual representarán un complemento importante de la seguridad social, un elemento estratégico en la generación de un creciente volumen de ahorro privado y, sobre todo, una fórmula idónea para garantizar un ingreso digno a los jubilados.

En el proceso de internacionalización de nuestra economía, la participación minoritaria de la inversión extranjera directa en dichas instituciones redundará en importantes beneficios para su desarrollo tecnológico y el diseño y comercialización de nuevos productos. Esto les permitirá mejorar la calidad de sus servicios y obtener una mayor penetración en sus mercados.

El crecimiento de la actividad financiera en el país, la presencia de nuevos intermediarios e instrumentos de captación y la creciente especialización de los mercados e instituciones del sector financiero en sus distintas modalidades, hicieron necesaria la división de las funciones de supervisión y vigilancia que hasta antes de la expedición de las reformas de las leyes del sector financiero correspondían de manera concentrada a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros. Para estos efectos, se creó la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A la nueva Comisión de Seguros y Fianzas se le encomienda la inspección y vigilancia de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros, de las instituciones de fianzas y de las demás personas y empresas que, de acuerdo con las leyes de estas materias, estén autorizadas para realizar estas actividades.

Se faculta el órgano de inspección y vigilancia para ejecutar las resoluciones firmes que condenen a las instituciones al cumplimiento de sus obligaciones. Asimismo se otorgan facultades a la Comisión para la aplicación de sanciones administrativas, por infracciones a las leyes de las materias. El objetivo fundamental en este aspecto fue el de agilizar la imposición de sanciones, así como dotar al organismo de facultades de autoridad en sus decisiones.

4.3.3.3.1.- ACCIONES PARA MODERNIZAR LOS GRUPOS Y LAS FIANZAS.-

En el contexto de las recientes reformas a las Leyes Generales de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y Federal de Instituciones de Fianzas, y para dar cumplimiento al programa estratégico de los sectores asegurador y afianzador, se desarrollarán las siguientes acciones:

- Se fortalecerá su desarrollo, tanto en el plano financiero como en el de los servicios que prestan, lo cual se logrará mediante la vigilancia y actualización permanente de su marco normativo.

Para este efecto, se pondrán en práctica medidas que permitan mantener actualizadas las normas técnicas y de operación de ambos sectores, como es el caso de las que regulan sus reservas técnicas y de capital, así como las que rigen a sus agentes e intermediarios.

- Se propiciará que estos sectores contribuyan a la generación de ahorro interno, fortalezcan el mercado de capitales y realicen inversiones financieras de largo plazo, canalizándolas hacia actividades prioritarias y del mercado de valores.
- De igual forma, se fortalecerá la solvencia de las instituciones de seguros y de fianzas a través de la adecuada inversión de sus reservas, y en atención a requisitos de diversificación, seguridad, liquidez y productividad, promoviendo mediante los diferentes instrumentos de inversión el apoyo financiero que demandan los diversos sectores de la economía.

De esta suerte, ambos sectores estarán en mejores condiciones de contribuir a satisfacer los requerimientos financieros de nuestra economía, ya que los recursos derivados de sus reservas técnicas son permanentes y, por consiguiente, susceptibles de canalizarse hacia inversiones de largo plazo.

- Se fortalecerá la capacidad financiera de las instituciones mediante la determinación anual de los capitales mínimos pagados que deban mantener, y la observancia del régimen del margen de solvencia, a fin de cubrir los riesgos y responsabilidades con base en la garantía de sus recursos patrimoniales.

4.3.3.4.- FACULTADES Y DEBERES DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

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

Las facultades y deberes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en esta área (fianzas), son las que señala el artículo 68:

Artículo 68°.- Serán facultades y deberes de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, además de los que se le atribuyen en otros artículos de la presente ley, los siguientes:

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

II.- Hacer los estudios que se le encomienden y presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlos, así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen afianzador estime procedente elevar a dicha Secretaría.

III.- Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el desarrollo de las políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones del sistema afianzador, siguiendo las instrucciones que reciba de la propia Secretaría.

IV.- Proveer las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las responsabilidades contraídas con motivo de las fianzas otorgadas.

V.- Las demás que están atribuidas por esta ley y otros ordenamientos legales respecto a la fianza a que se refiere esta ley, siempre que no se trate de meros actos de vigilancia o ejecución.

4.3.3.5.- FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA COMISION NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS.-

Las facultades del Presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas están determinadas por el artículo 69 de la Ley de Instituciones de Fianzas.

Artículo 69°.- Serán facultades y obligaciones del presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas:

I.- Inspeccionar y vigilar las instituciones de fianzas, así como a las demás personas y entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión, proveyendo en los términos de esta ley y demás relativas y sus reglamentos, el eficaz cumplimiento de sus preceptos, así como realizar la inspección que conforme a las leyes especiales, corresponda al Ejecutivo Federal sobre las Instituciones de fianza.

II.- Intervenir en los arqueos, cortes de caja y demás comprobaciones o verificaciones de contabilidad de las instituciones de fianzas sometidas a su inspección y hacer las estimaciones necesarias para determinar su situación financiera y los valores de su activo de acuerdo con el artículo 62 de esta ley.

II bis.- Revisar, y en su caso, modificar las primas que cobren las instituciones por el otorgamiento de fianzas, así como las comisiones que cubran por refianzamiento, cofinanciamiento, reaseguro y a sus agentes.

III.- Formular y publicar las estadísticas relativas a las instituciones de fianzas y a sus operaciones.

IV.- Vigilar que las personas y entidades a que se refiere esta ley, rindan oportunamente los informes y datos que la misma señala.

V.- Investigar actos que hagan suponer la ejecución de operaciones violatorias de esta ley, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables.

VI.- Proponer a la junta de gobierno la expedición de circulares, formulando el proyecto respectivo.

VII.- Informar a la junta de gobierno de los hechos o situaciones que, en su concepto, afecten el buen funcionamiento o solvencia de las instituciones de fianzas, proponiendo las medidas pertinentes.

VIII. - Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acerca de las infracciones administrativas y hechos delictuosos de que tenga conocimiento, por violaciones a la ley de la materia y demás disposiciones legales aplicables.

IX. - Desempeñar las funciones que le encomiende o le delegue la junta de gobierno.

X. - Representar a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en el compromiso arbitral que al efecto se celebre en los términos del artículo 93 de esta Ley y dictar los laudos respectivos.

XI. - Imponer las sanciones que correspondan en los términos de esta ley y demás aplicables, así como condonarlas total o parcialmente.

XII. - Las demás que le están atribuidas por esta ley y otros ordenamientos legales.

El presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas ejercerá sus funciones directamente o por medio de funcionarios, delegados, visitadores, auditores o inspectores de la propia Comisión con sujeción a las leyes aplicables y a sus reglamentos.

4.3.3.6.- LA EVOLUCION DEL SEGURO EN MEXICO.-

4.3.3.6.1.- DURANTE LA COLONIA.-

Prácticamente hubo algunas sociedades que operaban seguros marítimos, pero es de comentarse que se les aplicaba la reglamentación española, fundamentalmente las Ordenanzas de Sevilla, Burgos y desde luego, las de Bilbao.

En 1802, los comerciantes de Veracruz formaron la Compañía de Seguros Marítimos de la Nueva España, que operó rudimentariamente, dados los años de crisis que habían de seguir y que desembocaron en la Independencia.

En el México Independientemente rigieron la materia de Seguros, los Códigos de Comercio de 1854, 1884 y 1889.

En los primeros períodos de gobierno de Porfirio Díaz, en que hubo una incipiente estabilidad política, el Estado no ejerció ninguna vigilancia para garantizar los intereses de los asegurados, quienes eran objeto de innumerables abusos, lo que dio origen a desconfianza hacia el seguro y las empresas que lo practicaban. Las aseguradoras extranjeras aprovecharon su mayor experiencia y capital, así como su técnica administrativa adelantada, hacían competencia desleal, a la incipiente actividad aseguradora mexicana.

Para limitar los abusos de las empresas aseguradoras, se expidió el 16 de diciembre de 1892, la Ley Sobre Compañías que mantuvo la libertad irrestricta de organización de las aseguradoras con la única modalidad de sujetarlas a un precario sistema de publicidad, reservándose el gobierno, por conducto de la Secretaría de Hacienda, la facultad para decretar la suspensión de las compañías de seguros que funcionaran sin cumplir con las formalidades legales o bien, cuando no mantuvieran dentro de las proporciones legales la garantía que estaban obligadas a constituir de acuerdo con las pólizas vigentes.

Como garantía se exigió la adquisición de bienes inmuebles dentro del territorio del país; duplicándose el monto de la garantía, cuando se tratara de empresas extranjeras.

El 25 de marzo de 1910, se promulgó la Ley Relativa a la Organización de las Compañías de Seguros Sobre la Vida, estableciendo una vigilancia estricta, para esa fecha.

Entre las innovaciones de la ley en cuestión, destacan, en forma primordial: la creación de un Departamento de Seguros, mediante el cual el Estado trató de controlar el funcionamiento de las aseguradoras que operasen en el ramo de vida, limitó la organización de estas sociedades a las estructuras mutualistas y anónimas; estableció la autorización previa de la Secretaría de Hacienda para iniciar sus operaciones y la obligación de constituir un mínimo de reservas y la publicación periódica de estados financieros.

Siguió en el tiempo, la Ley General de Sociedades de Seguros de 1926.

Destacan en esta ley, los siguientes conceptos: su objeto establecer la vigilancia del Estado sobre los actos de las aseguradoras y los contratos de esa naturaleza, con el fin de garantizar a los asegurados; regir para todo tipo de aseguradoras; rectificar las disposiciones de vigilancia de la anterior ley de 1910, acentuándolas en determinados casos; someter a la aplicación de las leyes mexicanas y de los tribunales mexicanos, a las sucursales de aseguradoras extranjeras, en todos aquellos negocios cuya causa y acción tuvieren origen en el territorio nacional; la prohibición a las instituciones de seguros para operar en ramos que no tuvieran autorización y de realizar operaciones de especulación, distintas a la inversión directa de sus fondos sociales; la obligación de suscribir íntegramente su capital al constituirse y, de pagar en ese mismo acto, el 60% del mismo; la limitación de los gastos de establecimiento; la previa autorización de sus documentos de contratación, tarifas de primas, tablas de mortalidad, traspaso de cartera, fusión con otras sociedades y los procedimientos a seguir en caso de disolución y liquidación.

4.3.3.7.- REGIMEN LEGAL DE LAS SOCIEDADES ASEGURADORAS.-

El Estado mexicano como parte de su política en materia financiera, promulgó el 26 de agosto de 1935 la Ley General de Instituciones de Seguros, que entre otros efectos, tuvo el de mexicanizar las compañías aseguradoras.

Esta ley ha tenido numerosas reformas: en 1946 se modificaron 46 artículos; en 1949, dos; en 1951, uno; en 1952, tres; en 1953, nueve; en 1954, dos; en 1956, 24; en 1960, dos; en 1963, tres; en 1965, tres; en 1978, tres.

La reforma publicada en el Diario Oficial de 7 de enero de 1981, fue importante pues se modificaron 130 artículos y prácticamente puede decirse que se trata casi de una nueva ley que acentúa el control por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, ahora (1991) Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Puede decirse que en este caso, se trató de trasladar la misma estructura de la LGICOA a la Ley General de Instituciones de Seguros.

Quiero hacer el comentario que la misma estructura que tiene la LGICOA ya derogada, se transportó para la materia de seguros en la serie de reformas que se han dado y de las que posiblemente la más importante sea la de 1981, pero con la dinámica legislativa que hemos comentado, también la LOIS sufrió reformas en el año de 1985, que a mi juicio la asemejaron más a la antigua LGICOA, y no responde a una ley con sistemática y metodología propia.

En este contexto, en la exposición de motivos de la reforma de 1985, se aprecian algunos conceptos con los cuales no puedo estar de acuerdo desde el punto de vista teórico, puesto que considero sinceramente que las instituciones de seguros no son intermediarios financieros, salvo aquellos excepcionales casos en que contratan una especie de ahorro seguro o seguros dotales.

Se suprimió la posibilidad de que existan en México, sucursales de instituciones de seguros extranjeras; se hizo una separación de las normas que regulan a las instituciones de seguros, de las que se refieren a las mutualistas. Se estableció un mecanismo de control permanente de las reinversiones; se complementaron y definieron con mayor precisión las causas de revocación y se ampliaron las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en lo relativo a la contabilidad, inspección y vigilancia a partir de 1991 CNSF.

Se introdujeron algunas normas útiles, copiadas de la LGICOA, como son: las relativas a que se recabe autorización para adquirir el control del 10% o más de las acciones representativas del capital social.

La prohibición para que ninguna persona física o moral pueda ser propietaria de más del 15% del capital pagado y las reglas de participación en las asambleas de accionistas.

Se crea el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras; se establece una serie de criterios para la diversificación de la responsabilidad de las instituciones de seguros. Se introduce el concepto de capital neto sobre el que ya hicimos el comentario en el capítulo relativo de este libro (ver capítulo correspondiente a capital social) y se amplían algunos conceptos de infracciones y sanciones.

De acuerdo con la estructura de la ley, haremos el comentario en el mismo orden:

El título preliminar relativo a disposiciones generales, contiene un capítulo único que comprende los artículos 1º a 28 en los que se define la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el ámbito de aplicación de la ley; la concesión que otorga la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para las instituciones de seguros y autorización para las sociedades mutualistas, a partir de 1990 autorización.

Define las operaciones de seguros, coaseguro, reaseguro y contraseguro; reglas sobre organizaciones auxiliares de seguros y define las operaciones que sólo pueden ser practicadas por mutualistas.

Reputa de acreditada solvencia a las instituciones de seguros; da las reglas sobre autorizaciones para la adquisición del 10% más de las acciones; procedimiento para solicitar la concesión o autorización; publicación de las concesiones; reglas sobre microfotografía de archivos; prohibición del uso de las palabras seguro, reaseguro y contraseguro, a personas que no tengan concesión o autorización.

Da el concepto de agentes de seguros y requisitos para actuar como partes; así como el Registro Nacional de Reaseguradoras y facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar el establecimiento de oficinas de representación de reaseguradoras extranjeras.

El título primero contiene cuatro capítulos y comprende los artículos 29 a 77. Antes del capítulo I se dan las reglas sobre la constitución de las instituciones de seguros.

El capítulo I se refiere a la organización, a la capitalización de fondos de reserva, responsabilidad de los miembros del consejo de administración; incompatibilidad de empleos de los comisarios y algunas normas sobre contabilidad.

El Título Tercero, contiene un capítulo destinado únicamente a regular la contabilidad de las instituciones de seguros y mutualistas; las bases para la estimación de activos; las obligaciones de registrar en la contabilidad todo contrato o documento que implique variación en el activo o en el pasivo; el que se ajusta la contabilidad al catálogo de cuentas autorizado pro la CNBS, y todo lo relativo a libros, registros y autorizaciones, así como la obligación de publicar anualmente los estados financieros.

El Título Cuarto, prevé la disolución de las instituciones de seguros: casos en que será declarado el estado de disolución y procedimientos, así como lo relativo a la liquidación.

4.3.4.- LOS COMISIONISTAS EN MATERIA FINANCIERA..-

Ya hemos afirmado que en México y actualmente, la figura del mediador, en su pureza teórica, está en decadencia y más aun, en materia bancaria, en que es muy raro, que el

intermediario se concrete exclusivamente a poner en contacto a las partes, siendo más bien la figura del comisionista, la que es más usual.

La legislación mexicana, además, contribuye a la imprecisión, al usar las palabras comisionistas o intermediarios como si fueran sinónimos; en efecto, pueden citarse los siguientes artículos: la LIC 1990 en su artículo 92 que habla textualmente de que "las instituciones de crédito sólo podrán utilizar los servicios de comisionistas o intermediarios"; igual terminología utilizan las circulares 680 y 681, del 6 de marzo de 1975, de la CNB, y el oficio circular 60221-942, del 2 de diciembre de 1976, de la misma comisión.

La Ley del Mercado de Valores, habla de intermediarios en sus artículos 10, 12, 13, 21, 22 y da la impresión de que son intermediarios y, como veremos, en el fondo, realizan actividades de comisionistas.

4.3.4.1.- LA COMISION MERCANTIL.-

Conforme al Código de Comercio la Comisión mercantil es el mandato aplicado a actos concretos de comercio,

4.3.4.2. COMITENTE.-

Es la persona que confiere la comisión y comisionista la que la desempeña, no se necesita poder constituido en escritura pública para desempeñar la comisión. El encargo puede ser verbal o por escrito; si es verbal, se tiene que ratificar por escrito antes de que el negocio concluya.

4.3.4.3.- CARACTERISTICAS DE LOS AGENTES EN MATERIA FINANCIERA.-

Un estudio de la legislación aplicable, nos lleva a afirmar que las características de los diferentes agentes que operan en materia financiera, como son: los agentes de valores y casas de bolsa, intermediarios financieros, los agentes de fianzas, seguros y capitalización, son los siguientes:

- 1.- Invariablemente necesitan autorización previa para dedicarse a esa actividad.
- 2.- Necesitan cumplir una serie de requisitos ante la autoridad que otorga la autorización.
- 3.- Existe un procedimiento administrativo para ese efecto.
- 4.- Están sujetos a la inspección y vigilancia de las autoridades, CNB, CNV y CNSF.

5. - En caso de incumplimiento de sus obligaciones o irregularidades que comenta, están sometidos a un régimen de sanciones administrativas.

4.3.4.4.- LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS.-

Podemos definir a los comisionistas o intermediarios como aquellas personas físicas o morales que están autorizadas por la CNBS, para auxiliar a las instituciones de crédito en la celebración de sus operaciones pasivas o activas.

4.3.4.5.- AUTORIDADES COMPETENTES.-

Las autoridades competentes para regular la actividad de estos intermediarios son: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Comisión Nacional Bancaria y Banco de México.

a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. -

Dictar las reglas de carácter general a que deberán sujetarse los comisionistas o intermediarios (Art. 92 de la LIC).

b).- Comisión Nacional Bancaria. -

1.- Autorizar a las personas físicas o morales para que realicen la actividad de comisionistas o intermediarios (Art. 92 de la LIC).

2.- Realizar funciones de inspección y vigilancia con respecto a las actividades de los comisionistas o intermediarios. (Art. 92 de la LIC).

4.4.- RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL FRENTE A USUARIOS DE LA BANCA.-

No se puede dar información de las aportaciones que integran el FOBAPROA, ni de quienes son las que las aportan por que se atentaría a la seguridad; no es otra cosa que la ACEPTACION TACITA del Gobierno Federal de lo corrupto que se encuentran nuestras autoridades y el sistema, por lo tanto demuestran su ya conocida ineptitud (32).

Ahora con la iniciativa para que el Congreso de la Unión apruebe que la deuda del FOBAPROA, forme parte de la deuda pública interna del país con esto vamos a adquirir la misma deuda interna que teníamos en 1982 cuando se vino la catástrofe petrolera por lo que esto equivaldría a que los mexicanos tendríamos una deuda por aproximadamente de sesenta y cuatro millones de dólares, ya que si nuestra deuda actual es de 260 mil millones de pesos pero sumando; si es que así lo aprueba el Congreso Federal; los 550 mil millones de pesos del FOBAPROA, por lo que si así fuera para pagar tan solo los intereses de esta nueva deuda se requerirá de aproximadamente el 28% del gasto público destinado para el próximo año (83), lo anterior aunado a que aún no se ha determinado la recuperabilidad de la cartera bancaria; es aquí que sería posible la determinación de la responsabilidad civil del Presidente Zedillo porque por principio rompió con el artículo 39 constitucional al sobreponer el interés particular al colectivo, segundo por que al dar preferencia a la elite bancaria por encima del deudor, su responsabilidad civil recaería en que el FOBAPROA tuvo que haber sido creado a favor del DEUDOR BANCARIO, quien resiente más en su patrimonio familiar el aumento de las tasas de interés de su préstamo hipotecario al deberle al banco una cantidad totalmente irrisoria e imposible de pagar por muchos mexicanos deudores de la banca, que los banqueros que solamente están manejando el ahorro interno del país y que por lo tanto le provocó un daño patrimonial a cada uno de los deudores de la banca al querer mantener una imagen del país con una banca sana para evitar la fuga de capitales; cuando la realidad es completamente distinta; con la creación del FOBAPROA al igual debió haber creado un FONDO para el DEUDOR BANCARIO, por lo anterior es susceptible luego entonces de darse la responsabilidad civil del Gobierno Federal frente a los deudores de la Banca.

4.5.- INCOMPATIBILIDAD DE ALGUNAS SOCIEDADES DEL GRUPO FINANCIERO.-

Por otra parte consideremos que existe el caso de las empresas de factoraje financiero que son empresas nacidas en el Derecho Anglo-Sajón; cuya función es la de proveer liquidez a los comerciantes, mediante la cesión de crédito a la empresa de factoraje.

Bien pudiera presentarse este mismo servicio por parte de los Bancos, mediante la operación "Descuento de crédito en libros de comerciantes".

El fundamento de este concepto estriba en el hecho de que las empresas de factoraje no tienen la organización y política de la Banca y celebran operaciones más riesgosas que ponen en peligro al Grupo Financiero.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

170

PRIMERA.- Determina el artículo 28 Constitucional: el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado.

Ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

No constituyen monopolios las funciones que el estado ejerza de manera exclusiva a través del Banco Central, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia.

SEGUNDA.- Por otra parte el Artículo 73 fracción X: El Congreso tiene facultad para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, **intermediación y servicios financieros**, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

TERCERA.- El Banco de México o Banco Central y de Estado: Destaca su importancia y es indispensable para que nuestro país funcione, sin él todo el estado se paralizaría, ya que sus funciones son primordiales para el desarrollo de nuestro país, mencionaré algunas de ellas por ejemplo:

I.- Regula la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.

II.- Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, así como regular el servicio de Cámara de Compensación.

III.- Prestar servicios de Tesorería al Gobierno Federal y actuar como Agente Financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.

IV.- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, particularmente, financiera.

V.- Participar en el fondo monetario internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales.

CUARTA.- Las Bases Económicas Constitucionales son: En primer término tenemos el artículo 31, fracción IV dice son obligaciones de los mexicanos, contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan de la manera proporcional y equitativa en que dispongan las leyes.

En tanto que el artículo 73, fracción VII, se dan facultades al Congreso de la Unión para imponer contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto.

En la fracción VIII del mismo artículo, se dan al Congreso facultades para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

QUINTA. - Las Secretarías de Estado Relacionadas con la Economía del País son:

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Formula proyectos de Ley sobre ingresos e impuestos de la federación y del Distrito Federal, hace los cobros de éstos, calcula y estudia los ingresos de organismos conforme al gastos público federal, tiene la responsabilidad de tener sanas las finanzas públicas de la federación.

Planea, coordina, evalúa y vigila el sistema bancario nacional, está también a cargo de la Dirección de la Política Monetaria y Crediticia del país, y el manejo de la deuda pública de la federación y del Distrito Federal, representa también interés en las controversias del Distrito Federal y la Federación de carácter fiscal.

A esta Secretaría corresponde todo lo relativo a planeación nacional de desarrollo de los Estados y Municipios, proyecta y calcula los egresos del Gobierno Federal y de las empresas para Estatales, autoriza inversiones públicas federales, evaluar y vigilar el gasto público federal y del presupuesto de egresos. Así también, debe vigilar que la inversión de subsidios de la federación, se aplique correctamente.

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.- Impulsar el comercio exterior y promover y fomentar la industria nacional, regular la distribución y consumo de productos básicos de uso popular con la participación de Estados y Municipios; proteger el poder adquisitivo de las clases populares, organizar el abasto de los alimentos básicos de la población y vigilar el control de precios de dichos alimentos.

Secretaría de Energía y Minas e Industria Paraestatal.- Tiene a su cargo, el dominio directo del subsuelo, la ley delimita el área de los energéticos, de la minería y de la industria básica y estratégica del estado.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.- Mejorar la calidad de vida de la población íntegra en un solo organismo las facultades sobre ecología, medio ambiente, asentamientos humanos y ordenamiento territorial de la República, está a cargo de la conducción de política de vivienda, reserva los recursos forestales, fauna silvestre y contrarresta los efectos nocivos de la contaminación industrial, en combinación con Estados y Municipios, define y desarrolla programas de vivienda, agua potable y alcantarillado. Además de promover el desarrollo urbano, fomenta cooperativas de vivienda y materiales de construcción.

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.- Planea, fomenta y asesora técnicamente la producción agrícola, ganadera, apícola y forestal, organiza y encausa el crédito ejidal agrícola, forestal y ganadero de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, corresponde a esta Secretaría otorgar las asignaciones y concesiones correspondientes a la dotación de agua para las poblaciones.

Secretaría de Turismo.- Formula y programa el desarrollo del turismo, coordinar esta actividad con los Estados y Municipios, autorizar precios y tarifas de los servicios turísticos y vigilar su correcta aplicación; promover en colaboración con educación pública, escuelas y centros de capacitación y promoción turística; fomentar y vigilar el establecimiento y funcionamiento de los hospedajes turísticos, así como autorizar sus reglamentos. Coordina, promueve, dirige, realiza espectáculos y congresos, excursiones audiciones o representaciones populares. Así también auto realiza los reglamentos interiores de los establecimientos de hospedaje.

Secretaría de Pesca.- Formula y conduce la política de la pesca; conserva y fomenta el desarrollo de la flora y fauna marítimas, en la construcción de embarcaciones pesqueras, estas mismas funciones le facultan en cuanto a su intervención en cooperativas y uniones pesqueras.

SEXTA. - A partir de 1990 y con la privatización de 18 bancos múltiples y la ampliación del espectro en que intervienen numerosos intermediarios que antes no estaban considerados, e inclusive de un cambio profundo en la política y filosofía del estado mexicano en esta materia, que va de 1917 a 1990, se sostuvo una política y un criterio nacionalista de reservar esta actividad a los mexicanos.

El cambio a partir de 1990 y evidentemente con la firma del TLC, no solo se abrió la posibilidad de que inversionistas extranjeros inviertan en el capital de bancos mexicanos y demás intermediarios financieros, sino que también en un cambio radical de posición del Gobierno Mexicano se modificaron las leyes; y ahora a partir de 1994 se permitieron filiales de instituciones de crédito del exterior, no solo de Bancos, sino de Casas de Bolsa, de organizaciones auxiliares del crédito y sociedades de inversión, aseguradoras y afianzadoras.

Se agregan en 1995 los nuevos intermediarios financieros creados y autorizados en la ley de los sistemas de ahorro para el retiro.

De tal manera que ahora se le da un enfoque sistemático a la globalización de los servicios financieros y concebir un género que es el Sistema Financiero Mexicano que abarcaría cinco subsistemas:

1.- El Bancario: Banca Múltiple, Banca de Desarrollo, filiales de instituciones financieras del exterior, sociedades financieras de objeto limitado.

2.- De Intermediarios Financieros no Bancarios: Uniones de Crédito, almacenes generales de depósito, sociedades de factoraje, sociedades de arrendamiento financiero, casas de cambio, cajas de ahorro, sociedades mutualistas de seguros, las afianzadoras y los grupos financieros.

3.- Intermediarios Bursátiles: Bolsa de Valores, casas de cambio, especialistas bursátiles, instituciones para el depósito de valores, sociedades calificadoras de valores y sociedades de inversión.

4.- El Ahorro para el Retiro: Administradoras de fondos del ahorro para el retiro, sociedades de inversión especializada en ahorro para el retiro, operadora del sistema de datos SAR.

5.- Sociedades que Prestan su Servicio a las otras tres subespecies del sistema financiero mexicano y que son a partir de 1994, las Cámaras de Compensación.

SEPTIMA. - El Sistema Bancario Mexicano se encuentra integrado principalmente por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el patronato del ahorro nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. El sistema Bancario Mexicano es pues el que está formado por las instituciones de crédito, y por las autoridades de inspección y vigilancia de las mismas.

OCTAVA. - Se considera actividad auxiliar del crédito, la compra-venta habitual y profesional de divisas.

Se consideran Organizaciones Auxiliares del Crédito:

- I. - Almacenes Generales de Depósito
- II. - Arrendadoras Financieras
- III. - Sociedades de Ahorro y Préstamo
- IV. - Uniones de Crédito
- V. - Las demás que otras leyes consideren como tal

NOVENA. - Se entiende por intermediario financiero no bancario, una Sociedad Anónima Mercantil sujeta a normas de derecho público administrativo y mercantil, autorizada por las autoridades hacendarias para realizar una serie de actividades que coadyuvan en la intermediación del crédito, no bancarias.

DECIMA. - Se observaba el surgimiento de los llamados grupos o sistemas financieros, que consisten en la asociación, unas veces formal y otras solo informal, de instituciones de crédito de igual o diferente naturaleza. Esta es una realidad del desarrollo financiero mexicano que es conveniente reglamentar en la ley, con el objeto de sujetar estos fenómenos a las normas de legislación bancaria y encauzar su actuación en términos de sanidad y responsabilidad para los miembros integrantes de dichos grupos y de los usuarios de los mismos, para ello en 1990 se decreta la ley para regular las agrupaciones financieras.

Diario Oficial de la Federación; 18 de julio de 1990.

DECIMA PRIMERA. - Se establece del régimen de autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la constitución y funcionamiento de grupos financieros, estarán integrados por:

Una sociedad controladora y por alguna de las Entidades Financieras siguientes:

- Almacenes Generales de Depósito
- Arrendadoras Financieras
- Empresas de Factoraje Financiero
- Casas de Cambio
- Instituciones de Fianzas
- Instituciones de Seguros
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado
- Casas de Bolsa
- Instituciones de Banca Múltiple
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- Administradoras de Fondos para el Retiro

DECIMA SEGUNDA. - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la incorporación de un grupo, de empresas cuyas acciones con derecho a voto cuando menos sean en un cincuenta y uno por ciento del capital pagado sean propiedad de la controladora, que presten servicios complementarios o auxiliares de manera preponderante a los integrantes del grupo. Asimismo la controladora tendrá el control administrativo de dichas empresas, las cuales no podrán realizar operaciones reservadas a las entidades financieras y deberán abstenerse de utilizar cualquier área de sus oficinas para atender y realizar operaciones financieras con los clientes de éstas, así como de proporcionar cualquier tipo de información sobre dichas entidades, excepto a las autoridades facultadas para ello, conforme a las disposiciones legales.

DECIMA TERCERA. - La Sociedad Controladora tendrá el control de la asamblea y de la administración de todos los integrantes de cada grupo, deberá tenerlo la misma Sociedad Controladora, esta será propietaria, en todo tiempo de acciones de derecho a voto que

representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento del capital pagado de cada uno de los integrantes del grupo, los estatutos de la controladora y el convenio de responsabilidades, así como su modificación se someterán a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y según corresponda las Comisiones Bancaria y de Valores y de Seguros y Fianzas.

DECIMA CUARTA.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano más importante del gobierno Federal en materia de banca y crédito financiero y bursátil; a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen.

DECIMA QUINTA.- La secretaría de Hacienda y Crédito Público, impone y hace efectivas las multas administrativas a las instituciones de crédito cuando éstas incurran en incumplimiento o desacato de los ordenamientos de los acuerdos o resoluciones dictadas por la Comisión Nacional Bancaria respecto del régimen bancario y de crédito.

Conoce de las opiniones que emita la Comisión Nacional Bancaria sobre la interpretación de la ley y demás relativas, en caso de duda respecto a su aplicación.

Conoce del informe de labores que anualmente rinde la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Conoce del informe del presidente de la Comisión Nacional Bancaria sobre actuación sobre los casos concretos que éste le solicite.

Conoce de los informes del presidente de la Junta de Gobierno, cuando se hayan detectado irregularidades operativas en las instituciones de crédito.

Observa el ejercicio de sus funciones de las comisiones referidas.

DECIMA SEXTA.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

DECIMA SEPTIMA.- La Comisión de Seguros y Fianzas, es también un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se sujetará al reglamento interno que al efecto expida el Ejecutivo Federal.

I. - Actuará como cuerpo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los casos que se refieran el régimen afianzador y en los demás que la ley determine.

II. - Hacer los estudios que se le ecomienden y prestar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las sugerencias que estime adecuadas para perfeccionarlo, así como cuantas mociones o ponencias relativas al régimen afianzador estime procedente elevar a dicha Secretaría.

III. - Coadyuvar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el desarrollo de las políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones del sistema afianzador, siguiendo las instrucciones que reciba de la propia Secretaría.

IV. - Proveer las medidas que estime necesarias para que las instituciones de fianzas cumplan con las responsabilidades contraídas con motivo de las fianzas otorgadas.

DECIMA OCTAVA. - Nuestra legislación mexicana no es apoyado con fuerza el principio de responsabilidad del Estado y solamente en casos de excepción: En los que el Estado responderá en forma subsidiaria y solidaria según lo establece la legislación civil, y que por lo tanto se hablará de irresponsabilidad del estado al efecto, según se dejan ver en los casos prácticos de nuestra realidad social.

DECIMA NOVENA. - Considerando las múltiples crisis y fallas en el Sistema Financiero Mexicano, éstas se enfocan en gran parte a los grupos financieros que en buena parte están a cargo de la actividad del sistema financiero mexicano, un grupo financiero que quiebre, representa una gran carga para el Gobierno Federal; razón por la cual considero las siguientes propuestas.

Artículo 26. - Nombramiento de Director General de la controladora deberá recaer en persona que reúna los requisitos siguientes:

I. - Ser ciudadano mexicano

II. - Ser de reconocida honorabilidad

III. - Haber prestado por lo menos cinco años sus servicios en puestos de alto nivel decisorio, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera o administrativa.

IV. - No tener alguno de los impedimentos que, para ser consejero, señalan las fracciones III a V del artículo anterior.

Los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la del Director General, deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones II al IV anteriores.

El nombramiento de los consejeros, comisarios, del Director General y de los funcionarios que ocupen cargos con la jerarquía inmediata inferior a la de aquél, surtirá efectos previa aprobación que, por acuerdo de su junta de gobierno, otorgue la Comisión que supervise a la Controladora, la que en ejercicio de esta facultad, procurará que se presenten fenómenos de concentración indebida o inconveniente para el sistema.

CRITICA. - Tenemos que analizar los requisitos para el nombramiento de Director General de la Controladora, el primer requisito dice:

Ser ciudadano mexicano, pienso que lo más viable sería que fuera ciudadano mexicano por nacimiento y que se determine un mínimo de años de residencia de éste para mayor seguridad de la sociedad y de sus clientes al ser esta sociedad la directriz de un grupo financiero determinado; considero que es de suma importancia una regulación más estricta a tan importante cargo.

El siguiente requisito nos habla de que tenga éste reconocida honorabilidad, pienso que definitivamente es de igual manera que el requisito anterior incompleto, ya que debería de responsabilizar a las personas o autoridades que determinan la honorabilidad de un Director General, como es el caso del "Divino".

Y finalmente es de consideración detenernos y analizar si una persona es apta y con la experiencia necesaria para desempeñar el cargo de Director General de una Sociedad Controladora teniendo éste una edad de 18 años, creo que cabría establecer en el presente artículo una fracción que determine una edad mínima y por que no máxima.

PROPUESTA. - Artículo 26. -

I. - Ser ciudadano mexicano por nacimiento

II. - Que tenga un mínimo de 10 años residiendo dentro del territorio nacional

III. - Ser de reconocida honorabilidad, y ésta debe de reconocerla ampliamente tanto la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la de Seguros y Fianzas contando con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y el Congreso de la Unión.

IV. - Tener una edad mínima de 30 años al momento de desempeñar el cargo y no ser mayor de 60 años.

Actualmente la ley para regular las agrupaciones financieras tiene implementado un sistema de protección a los intereses del público los cuales en teoría son perfectamente sensibles a los actos irregulares que cualquier de los grupos financieros pudiera ejecutar en perjuicio de los intereses de los usuarios.

De tal forma que, considerando que se hubiera seguido con buena fé por parte del órgano vigilante de aquellos, no hubiera sido posible la crisis tan severa que hemos tenido y con la consecuente sangría al público.

La ley en cuestión contiene elementos prohibitivos a los grupos financieros que solo por citar algunos tenemos que:

a).- La transferencia de información entre grupos para evitar la especulación y el daño al público y las finanzas de la nación.

b).- No podrán venderse acciones de su serie **A** a extranjeros.

c).- Para el caso de la venta se acciones de la serie **B** se contará con el permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y siempre y cuando no se rebase el 5%.

Aunado a estas consideraciones en los artículos 28 a 30-C, se contiene normas protectoras para el sistema financiero que aunque se encuentra denominado a los intereses del público, encierra una transcendencia mayor, puesto que como hemos visto de esta reciente crisis que aún no termina, cuando un grupo financiera se quebranta, quebranta con él las finanzas de la nación.

A manera de resumen sintético de dichas normas procedo en la siguiente forma:

De la protección de los bienes del público

Este artículo contiene lo referente al convenio que deberá suscribir la controladora con las entidades asociadas.

Artículo 28.- La controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un grupo suscribirán un convenio conforme al cual

I.- La controladora, responderá subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades financieras integrantes del grupo, correspondientes a las actividades que, conforme a las disposiciones aplicables, le sean propias a cada una de ellas, aún respecto de aquellas contraídas por dichas entidades con anterioridad a su integración al grupo; y,

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

Las referidas responsabilidades estarán previstas expresamente en los estatutos de la controladora.

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

CRITICA. - Debemos considerar que esta ley al ser promulgada fue a propuesta del presidente Salinas, atendiendo a las necesidades de regular los grupos financieros que de "facto" ya se encontraban desempeñándose como tal, por tanto cuando el legisladora determina la "existencia" de un "convenio" deja al arbitrio y mejor juicio de las sociedad controladora y sus entidades la celebración de dicho convenio que reviste de vital importancia si se diera la quiebra de ellos, puesto que como en el caso más reciente de "quiebra" del grupo ABACO, este convenio no cubrió las necesidades de protección requeridas, por tanto este artículo debe modificarse en el sentido de dejar como alternativa "la celebración del convenio" entre la controladora y sus entidades, elevándose a obligación impuesta dentro de la escritura constitutiva, con la consecuente obligación de presentar a revisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dichas normas de protección por la responsabilidad.

Por otra parte en la fracción II del artículo en comento, la ley le impone que la controladora responderá de manera ilimitada de las pérdidas de las entidades, y sigue diciendo que "si el patrimonio de la controladora no fuera suficiente" circunstancia que aunque quiso delatar una situación de hecho debe modificarse para que las controladoras, creen fondos de reserva supervisados por la autoridad.

Por si fuera poco sigue terminando el artículo tratado que las entidades financieras del grupo no responderá por las pérdidas de la controladora, ni por las de los demás participantes del grupo. Este precepto protector, pudiera funcionar si realmente en nuestro sistema financiero mexicano, se diera la integración económica de capitales como en los países del primer mundo, sin embargo es bien conocido que los grupos financieros en la mayoría de los casos (exceptuando los grupos financieros del exterior) los "dueños" son familias de nuestro país, y que por tanto debieran tener la responsabilidad de atender a las pérdidas de la controladora, puesto que, volviendo a este precepto protector, tendría razón de ser si se considerará que los socios entre la controladora y las entidades fueren extraños.

Ahora bien si consideramos que el grupo financiero es una nueva sociedad anónima, los socios deben de estimarse como tales de cualquier sociedad y no imponer normas proteccionistas para los grandes capitalistas que pueden invertir en el negocio de los grupos financieros.

PROPUESTA. - Artículo 28. - La controladora y cada una de las entidades financieras integrantes de un *mismo* grupo se obligarán en los siguientes términos:

II. - "Las controladoras, responderán ilimitadamente... *Para cumplir con lo contenido en ésta fracción las controladoras crearan un seguro o bien un fondo de reserva que solo podrá ser usado por esta en inversiones de instrumentos del gobierno de tal modo que no se ponga en riesgo la existencia de dicho fondo. Cada mes la S.H.C.P. deberá verificar la existencia de dicho fondo... en el evento de que*"

Artículo 29. - Los apoyos preventivos del fondo bancario (ahora el Instituto) solo se concederán previa garantía suficiente que otorgue la controladora del grupo de que se trate, o bien, sobre las acciones representativas del capital de ésta última. En caso de ser suficientes éstas garantías, no será obligatorio otorgar las previstas en otros ordenamientos legales.

En el evento que, en virtud de algún apoyo de los fondos citados, se tuvieren que dar en garantía las acciones representativas del capital de la controladora, primero se afectarían las de la serie **A** o **F**, según se trate, y en caso de no ser suficiente, las correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas para la constitución de esta garantía preferente de interés público, las acciones deberán traspasarse a una cuenta a favor del fondo a que se trate, en la institución para el depósito de valores en que se encuentren depositadas, correspondiendo a dicho fondo el ejercicio de los derechos patrimoniales y corporativos inherentes a tales acciones, quedando el producto de los derechos patrimoniales a efecto en garantía a favor del fondo. El fondo respectivo podrá optar por que la garantía se ejecute mediante la venta extrajudicial de las acciones, de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la ley del mercado de valores, o de acuerdo a lo establecido en la prenda en la ley general de títulos y operaciones de crédito.

Los apoyos previstos en el párrafo anterior podrán otorgarse directamente a una sociedad controladora a fin de que ésta los canalice, según corresponda, a la institución de banca múltiple o a la casa de bolsa que forma parte del grupo financiero al que pertenezca dicha sociedad.

Para los efectos de la garantía y proporción antes citadas, las acciones se considerarán por el equivalente al 75% de su valor en libros, según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la controladora y revisado por la comisión que la supervisa.

Los estatutos y los títulos representativos del capital de la controladora, señalarán expresamente que los socios, por el solo hecho de serlo, aceptan que sus acciones puedan darse en garantía a favor de los fondos antes citados, conforme a lo siguiente:

I.- Dicha garantía deberá ser otorgada por el director general de la controladora o quien ejerza sus funciones. Al efecto, la institución para el depósito de valores en que se encuentren las referidas acciones, a petición escrita del director general o de quien ejerza sus funciones, las traspasará y mantendrá en garantía en términos de lo señalado en el presente artículo comunicándolo así a los titulares de las mismas; y,

II.- En el evento de que el director general o quien ejerza sus funciones no solicite oportunamente el traspaso antes señalado la institución para el depósito de valores deberá afectar en garantía las acciones correspondientes, en términos de lo dispuesto en el presente artículo, bastando al efecto la solicitud escrita del respectivo fondo.

CRITICA.- Es evidente que el Gobierno Federal quiso anticipadamente y en forma paternal proteger los intereses del público y además si consideramos, que al prever que pudieran requerir ayuda del otrora fondo de protección al ahorro, el gobierno anticipadamente invitaba " a los grupos para " comprarles " el grupo al permitir que dieran en garantía las acciones como previene el artículo, tal es el caso de grupo ABACO o HAVRE, que al adquirir los grupos manos no profesionales y antes bien malévolas, abrían la puerta a los " malos " mexicanos que como quiera sabiendo que el gobierno los respaldaba podían " dar en garantía " acciones solo de papel, esto es sin el valor en real en libros.

Aún cuando por disposición constitucional y legal el gobierno tiene la responsabilidad frente a los ahorradores, esta responsabilidad debe ser adecuadamente compartida con los empresarios financieros, en el sentido de que ellos son quienes mediante la instrumentación de seguros contratados en el exterior deben garantizar primariamente sus obligaciones frente al público y quienes mejor que las aseguradoras para inspeccionar la calidad de los inversionistas de los grupos financieros; esto quiere decir que si una aseguradora rehusa asegurar un grupo será por los múltiples riesgos que tiene el mismo, y por tanto el gobierno deberá reestimar la autorización para la función del grupo.

PROPUESTA.-Artículo 29.- " Los apoyos preventivos del fondo bancario de protección al ahorro, y del fondo de apoyo al mercado de valores, *solo se concederán si previamente se reúnen los siguientes requisitos:*

I).- *Si la controladora, hubiera contratado el seguro de protección al ahorro en términos de los lineamiento dictados por la comisión nacional bancaria y de valores.*

II).- *Que habiéndolo contratado, con el seguro se hayan pagado cuando menos el 50% de los quebrantos o necesidades acreditadas por la controladora; o bien;*

III).- Que habiendo contratado el seguro, este no haya sido pagado por causas imputables a la controladora, por tanto se procederá en los siguientes términos:

En evento de que ..."

Artículo 30.- La controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia de la comisión que supervise a la identidad financiera integrante del grupo que la S.H.C.P. determine como la preponderante dentro del propio grupo. Para tal efecto, la citada secretaría tendrá en cuenta, entre otros elementos de juicio, el capital contable de las entidades de que se trate. Dichas controladoras cubrirán las cuotas que por estos conceptos determine la propia Secretaría.

La contabilidad que la controladora deba llevar se ajustará al catálogo y reglas que al efecto autorice la citada comisión, quien además fijará las reglas para la estimación de sus activos.

La controladora estará obligada a recibir las visitas de la comisión competente y a proporcionarle los informes en la forma y términos que la misma solicite.

Las empresas de servicios complementarios a que se refiere este último párrafo del artículo 9° de esta ley, quedarán sujetas a la inspección y vigilancia de la comisión que supervise a la controladora las entidades financieras integrantes del grupo estarán sujetas a la inspección y vigilancia de la comisión que corresponda conforme a los ordenamientos legales que las regulan.

CRITICA.- Es loable la intención del legislador al establecer un precepto prácticamente perfecto e idóneo para el control y vigilancia de los grupos financieros, sin embargo las grandes fallas al permitir que empresarios corruptos como el caso de ABACO y UNION y CONFIA, intervengan en la vida financiera es un acto expreso de corrupción del propio gobierno, puesto que es pueril pensar que la S.H.C.P. no sabía la clase de empresarios que eran por ejemplo Lankenau y " el divino " , así como CABAL PENICHE, puesto que era evidente que permitía complacientemente la intervención de dichas personas a sabiendas, todo por ser prestanombres del Salinato.

Sin embargo considero que la vigilancia debe ser obligadamente mensual, dado que las múltiples operaciones que realizan los grupos financieros, son dinámicas y rápidas y requieren de una vigilancia ardua.

PROPUESTA.- Artículo 30.- Párrafo final: "... Las visitas previstas en el presente artículo serán en forma mensual y obligada para las autoridades revisoras

BIBLIOGRAFIA

- 1) **ACOSTA** Romero, Miguel
Nuevo Derecho Bancario 6ª. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1997

- 2) **ACOSTA** Romero, Miguel
Nuevo Derecho Bancario 5ª. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1995

- 3) **ACOSTA** Romero, Miguel
Derecho Bancario 4ª. Ed.
Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1991

- 4) **COTELLY**, Esteban
Derecho Bancario
Conceptos Generales
Ediciones ARAYU
Buenos Aires

- 5) **MENDEZ**, Silvestre José
Problemas Económicos de México
4ª. Ed. Editorial McGraw Hill
México, D.F. 1998

- 6) **PALACIOS** Luna, Manuel R.
El Derecho Económico en México
5ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1993

- 7) **PAZOS**, Luis
Ciencia y Teoría Económica
21ª. Ed. Editorial DIANA
México, D.F. 1995

- 8) **PAZOS, Luis**
Ciencia y Teoría Económica
1ª. Ed. Editorial DIANA
México, D.F. 1976

- 9) **RODRIGUEZ Rodríguez, Joaquín**
Derecho Bancario
Editorial Porrúa, S.A. 7ª. Ed.
México, D.F. 1993

LEYES Y OTRAS FUENTES**10) LEY DEL BANCO DE MEXICO**

Cuaderno de Derecho

Compilación y Actualización Legislativa

Vol. XX 1º. Enero de 1996 No. 18

México, D.F. 1996

**11) LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES
AUXILIARES DEL CREDITO**

Cuaderno de Derecho

Compilación y Actualización Legislativa

Vol. XX 1º. Enero de 1996 No. 18

México, D.F. 1996

12) LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

Cuaderno de Derecho

Compilación y Actualización Legislativa

Vol. XI 1º. Marzo 1995 No. 10

ABZ Editores

México, D.F. 1995

**13) LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO
LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y
ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CREDITO
LEY DEL MERCADO DE VALORES
LEY DE SOCIEDADES DE INVERSION**

38ª. Ed. Editorial Porrúa, S.A.

México, D.F. 1992

**14) LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS Y
DISPOSICIONES CONEXAS**

Afianzadora SOFIMEX
Grupo Financiero SOFIMEX
México, D.F. 1997

**15) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS**

Edición Especial
Ediciones ATENAS
ANAYA Editores
México, D.F. 1994

16) REVISTA EPOCA

Semanario de México No. 140
México, D.F. 1997