



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

224

FACULTAD DE DERECHO

*"ANÁLISIS JURÍDICO DEL INSTITUTO PARA LA
PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO COMO OPCIÓN
PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO IPAB"*

TESIS PROFESIONAL:
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:
ANGÉLICA GUTIÉRREZ MARTÍNEZ

2000

MÉXICO, D. F.

AGOSTO DE 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO.
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ.
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION ESCOLAR
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
P R E S E N T E.

La alumna ANGELICA GUTIERREZ MARTINEZ, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "ANALISIS JURIDICO DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO (IPAB) COMO OPCION PARA EL SANEAMIENTO FINANCIERO", con la asesoría del DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicha alumna reúne los requisitos reglamentarios aplicables, para los efectos de su aprobación formal.

En vista de lo anterior, comunico a usted que el trabajo de referencia puede ser sometido a la consideración del H. Jurado que habrá de calificarlo.

Por sesión del día 3 de febrero de 1998 del Consejo de Directores de Seminario se acordó incluir en el oficio de aprobación de tesis la siguiente leyenda que se hace del conocimiento del sustentante:

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

Atentamente,
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Ciudad Universitaria, a 19 de mayo del año 1998

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEÑAFORTE
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO

- c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
- c.c.p. Archivo Seminario.
- c.c.p. Alumna.
- *pegg.

† A MI GRAN PAPÁ:

HOMBRE DE INIGUALABLES VIRTUDES.

POR SU SABIOS CONSEJOS, SU CONSTANTE PREOCUPACIÓN
POR CONDUCIRME HASTA ESTE MOMENTO DE MI VIDA
Y POR SER MI PRIMERA RAZÓN DE SER QUIEN SOY.



A MI MAMÁ:

GRACIAS POR TU APOYO Y POR INCULCARMEL
BUEN HÁBITO DEL ESTUDIO, Y SOBRE TODO POR
DEJARME ACERCAR A TI.

A MIS HERMANAS:

MARY: POR AGUANTARME, COMPRENDERME Y TENERME
PACIENCIA COMO NADIE.

ÁLE: POR SER QUIEN ES, QUERERME Y AYUDARME
COMO UNA VERDADERA HERMANA.

ANA ELENA: POR EL SIMPLE HECHO DE SER MI HERMANA
Y PORQUE CREO EN EL CAMBIO...

A MI HERMANO "POSTIZO":

ALEJANDRO (CUCHO): PORQUE REALMENTE ASÍ
TE CONSIDERO EN LAS BUENAS Y EN LAS
MALAS. GRACIAS POR TUS REGAÑOS Y
ALEGRÍAS.

A FABIÁN, ELDA, CARLA, LAURA, HUME, CHUCHO,
RENÉ, DIANA, JAVI, JAZ, LUIS, TOÑO, FEDE,
NATALIA, JORDI, URIEL, ALLISON:

CON QUIENES COMPARTÍ LA SATISFACCIÓN DE EMPRENDER
UN PROYECTO EN COMÚN EN UNA ÉPOCA INOLVIDABLE QUE
ORIGINÓ LAZOS INSEPARABLES EN NUESTRAS VIDAS.

A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS DE LA
FACULTAD:

POR DARMEL LA MARAVILLOSA OPORTUNIDAD DE
SER SU AMIGA Y RECIBIR UN APOYO
INCONDICIONAL DURANTE ESTOS AÑOS DE
ESTUDIO.

A MIS MAESTROS:

*POR TRANSMITIRME SUS CONOCIMIENTOS Y EL AMOR AL DERECHO.
EN ESPECIAL A LA LIC. SARA ARELLANO PALAFOX POR CREER EN MI
Y ALENTARME A CUMPLIR MIS METAS, ASÍ COMO A MI TÍO,
LIC. AGUSTÍN MARTÍNEZ POR SU BUENA DISPOSICIÓN DE AYUDAR
Y POR EL RESPETO Y CARÍÑO SIEMPRE DEMOSTRADO HACIA MI PADRE.*

AL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO:

*GRAN JURISTA, QUE CON SU EJEMPLO Y SUS
CONOCIMIENTOS. HA GUIADO Y APOYADO MIS
ESTUDIOS DESDE EL PRIMER MOMENTO EN QUE
TUVE EL HONOR DE CONOCERLO. GRACIAS POR
SU MUY ACERTADA Y PRECISA DIRECCIÓN EN
ESTE TRABAJO, ASÍ COMO POR SU BUENA
DISPOSICIÓN EN TODO MOMENTO.*

AL LIC. RICARDO PERALTA MARTÍNEZ:

*GRACIAS POR SUS APRECIABLES OBSERVACIONES A ESTE TRABAJO,
LAS CUALES ENRIQUECIERON DE MANERA IMPORTANTE AL MISMO.*

*CECI: GRACIAS POR ESTAR AHÍ EN EL MOMENTO
INDICADO, Y BRINDARME TU AYUDA
DESINTERESADA Y CARÍÑO.*

SR. JORSE Y SRA. TERE MARY:

*QUE NO SÓLO ME ABRIERON LAS PUERTAS DE SU CASA,
SINO TAMBIÉN LAS DE SU CORAZÓN Y ME DEMUESTRAN CON
SU EJEMPLO EL SENTIDO DE LA HONESTIDAD, GENEROSIDAD,
ADMIRACIÓN, DEL CARÍÑO Y RESPETO.*

*LIC. FABIÁN CAMPOS: GRACIAS POR TU
INVALUABLE AMISTAD A LO LARGO DE TANTOS
AÑOS, ASÍ COMO POR TU SABIO CONSEJO Y
DIRECCIÓN EN LA PRÁCTICA DEL DERECHO.*

*HER: GRACIAS POR REVELARME LO MUCHO QUE SE PUEDE
QUERER A ALGUIEN TAN MARAVILLOSO, QUE HA LLENADO
DE UNA FELICIDAD INIMAGINABLE MI VIDA, CON EL IMPULSO
QUE SÓLO UN AMOR SINCERO PUEDE DAR.*

*A LA FACULTAD DE DERECHO:
POR SER EL ESPACIO DONDE HE COMPARTIDO
LARGAS HORAS DE ESTUDIO, SATISFACCIONES,
TRISTEZAS Y TANTAS COSAS QUE DENTRO Y
FUERA DE LA MISMA HAN QUEDADO GRABADAS
EN MI MEMORIA POR SIEMPRE.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:
ORGULLOSA EGRESADA DE LA MEJOR CASA DE ESTUDIOS, DONDE
OBTUVE UNA FORMACIÓN ACADÉMICA DIGNA DEL PRESTIGIO Y
RECONOCIMIENTO DE CUALQUIER FORO, POR LO QUE ETERNAMENTE
ESTARÉ AGRADECIDA Y EN DEUDA.*

*A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE SIEMPRE
HAN ESTADO PRESENTES EN MI VIDA, DEJANDO
HUELLAS IMPORTANTES.*

ALE: GRACIAS PORQUE DESDE HACE SIETE AÑOS, NO HAS DEJADO DE ESTAR AL PENDIENTE DE MI, GRACIAS POR DEMOSTRARME UN AMOR INCONDICIONAL Y EL SENTIDO DE LA VIDA. GRACIAS TAMBIÉN POR LOS REGAÑOS Y SATISFACCIONES QUE COMPARTIMOS Y QUE SEGUIREMOS COMPARTIENDO POR EL RESTO DE NUESTRAS VIDAS.

*A LA FACULTAD DE DERECHO:
POR SER EL ESPACIO DÓNDE HE COMPARTIDO LARGAS HORAS DE ESTUDIO, SATISFACCIONES, TRISTEZAS Y TANTAS COSAS QUE DENTRO Y FUERA DE LA MISMA HAN QUEDADO GRABADAS EN MI MEMORIA POR SIEMPRE.*

*A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:
ORGULLOSA EGRESADA DE LA MEJOR CASA DE ESTUDIOS, DÓNDE OBTUVE UNA FORMACIÓN ACADÉMICA DIGNA DEL PRESTIGIO Y RECONOCIMIENTO DE CUALQUIER FORO, POR LO QUE ETERNAMENTE ESTARÉ AGRADECIDA Y EN DEUDA.*

A TODAS AQUELLAS PERSONAS QUE SIEMPRE HAN ESTADO PRESENTES EN MI VIDA, DEJANDO HUELLAS IMPORTANTES.

**ANÁLISIS JURÍDICO DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL
AHORRO BANCARIO COMO OPCIÓN PARA EL SANEAMIENTO
FINANCIERO
(IPAB).**

ANGÉLICA GUTIÉRREZ MARTÍNEZ



*"NO SE DEBE CAER EN LA PRIVATIZACIÓN DE LAS GANANCIAS
Y EN LA SOCIALIZACIÓN DE LAS PÉRDIDAS..."*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I. GENERALIDADES	
1.1. Nacionalización Bancaria	1
1.2. Privatización del Sistema Bancario	3
1.3. Manejo de la crisis bancaria	12
CAPÍTULO II INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO	
2.1. Antecedentes Históricos	30
2.1.1. Protección a los ahorradores bancarios	30
2.1.2. Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE)	37
2.1.3. Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL)	41
2.1.4. Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA)	44
2.1.4.1. Régimen Jurídico	56
2.1.4.2. Consideraciones sobre el rescate financiero y la deuda pública	77
2.2. Marco Regulatorio	103
2.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	103
2.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	105
2.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales	107
2.2.4. Ley del Banco de México	112
2.2.5. Ley de Protección al Ahorro Bancario	113
CAPÍTULO III NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB)	
3.1. El IPAB como órgano de la Administración Pública Federal	125
3.1.1. El IPAB como organismo público descentralizado	125
3.1.1.1. Denominación	135
3.1.1.2. Domicilio Legal	138

3.1.1.3. Objeto	139
3.1.1.4. Patrimonio	143
3.1.1.5. Órgano de Gobierno	150
3.1.1.6. Organos de Vigilancia	157
3.1.1.7. Régimen Fiscal	161

CAPÍTULO IV ATRIBUCIONES DEL IPAB

4.1. Facultades	163
4.1.1. Reglamentarias	163
4.1.2. Aprobatorias	167
4.1.3. Designatorias	169
4.1.4. Estructurales o de Política Financiera	170
4.1.5. Sancionatorias	173

CONCLUSIONES	176
--------------	-----

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN

Las crisis financieras recientes, en el ámbito nacional e internacional, demostraron que al existir una garantía ilimitada de protección sobre los depósitos bancarios, las instituciones de crédito suelen incurrir en operaciones con mayor nivel de riesgo que el que normalmente asumirían en ausencia de dicha protección, con lo que comprometen su solvencia, así como la de todo el sistema financiero.

En México a finales de 1994, se presentó la crisis de la banca mexicana, la más grave de la historia contemporánea en nuestro país, lo que trajo consigo una profunda recesión económica, creándose un entorno propicio para el surgimiento de un riesgo sistémico.

Por ello, el Gobierno Federal para enfrentar la crisis económica adoptó ciertas medidas a fin de salvaguardar el ahorro de los mexicanos y evitar el colapso del sistema financiero. Dichas medidas son tema que suscita controversia. Por un lado se afirma que el Gobierno actuó con prontitud a fin de salvaguardar las operaciones del sistema bancario para proteger el ahorro de los mexicanos y, sobre todo, para proteger a la planta productiva, a la economía en su conjunto y a millones de empleos, a través del FOBAPROA. Por el otro lado, se afirma que la forma y términos en que se llevó a cabo el rescate financiero son contrarios a los sanos usos y prácticas bancarias, así como a principios y leyes aplicables a la materia.

Así pues, tomando en cuenta las posturas radicales en torno al FOBAPROA y ahora transformado en el IPAB, que continúan siendo de un amplio interés de la sociedad en su totalidad, como se puede constatar con la presencia de múltiples notas sobre el tema en los medios de comunicación masivos; en debates que se dan en centros educativos, de organizaciones gremiales, políticas, sociales, etc., hemos considerado conveniente presentar en nuestro trabajo un análisis de la estructura del FOBAPROA y de los programas en los cuales intervino; del uso y aplicación de los fondos; así como del marco regulatorio y del ambiente de supervisión en el que el Fondo operó.

Para ello, hemos descrito en la primera parte del trabajo las generalidades del problema a fin de poder entender las causas y el contexto en el que se presentó toda esta problemática del sistema financiero, que hasta la fecha sigue generando consecuencias.

En la segunda parte de nuestra tesis abordamos el tema relativo al FOBAPROA como antecedente inmediato del IPAB, así como las ventajas y desventajas en cuanto a la transformación de dicho Fondo en un organismo público descentralizado, representado por Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Esto, relacionado con la aceptación de los pasivos del FOBAPROA como deuda pública, punto de gran controversia, por lo que consideramos trascendental incluir un análisis sobre su viabilidad. A fin de facilitar la exposición de este capítulo, presentamos el marco jurídico que regula y da origen al nuevo Instituto.

Por su parte, el tercer capítulo está orientado al análisis de la naturaleza jurídica que adquirió el IPAB como organismo público descentralizado. Asimismo en este capítulo se

desglosan y desarrollan las características y la estructura con que cuenta este órgano de la Administración Pública Federal.

Finalmente la cuarta parte del presente estudio se enfoca a las atribuciones del Instituto, destacando particularmente designación y facultades de la Junta de Gobierno y del Secretario Ejecutivo, así como lo correspondiente a los demás servidores públicos del IPAB. Así mismo, sobre los informes y la vigilancia de sus actividades, destacándose en este aspecto las facultades de las Cámaras del Congreso de la Unión para convocar al Secretario Ejecutivo del Instituto a informar sobre las actividades de esta entidad.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES

1.1. Nacionalización Bancaria

El 1° de septiembre de 1982, el Gobierno Mexicano decidió nacionalizar la Banca Privada Mexicana, a través del decreto publicado sucesivamente en el Diario Oficial de la Federación, los días 1° y 2 de septiembre del mismo año, conjuntamente con otro decreto en el que se establece el control generalizado de los cambios, que afectaban las operaciones de los bancos mexicanos.¹ El decreto determinaba que el servicio público de banca y crédito a partir de la entrada en vigor del mismo, quedaba reservado al Estado Federal Mexicano con las excepciones que el propio decreto y reformas al artículo 28 Constitucional, señalaban.

La etapa de 1982 a 1990 en que se dio la llamada Nacionalización Bancaria, se caracterizó por la expropiación de los bancos; el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que hasta esa fecha mantuvieron los mexicanos en los bancos, situación que originó un gran quebrantamiento de la confianza del público,

¹ Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada publicado en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del 1° y 2 de septiembre de 1982.

ARTÍCULO PRIMERO.- Por causas de utilidad pública se expropián a favor de la Nación las instalaciones, edificios, mobiliario, equipo, activos, cajas, bóvedas, sucursales, agencias, oficinas, inversiones, acciones o participaciones que tengan en otras empresas, valores de su propiedad, derechos y todos los demás muebles e inmuebles, en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, propiedad de las Instituciones de Crédito Privadas a las que se les haya otorgado concesión para la prestación del servicio público de banca y crédito.

dando motivo a una fuga de capitales del país y a severas complicaciones económicas y políticas.

En cuanto a la regulación del Sistema Financiero, se volvió urgente emitir nuevas disposiciones; pasando por reformas a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para agregar el párrafo quinto al artículo 28 y con ello pretender hacer irrevocable la expropiación; así como la adición de la fracción XIII bis del Apartado B del artículo 123, con el objeto de trasladar la regulación jurídica de las relaciones laborales entre los bancos y sus trabajadores, al apartado arriba señalado y a una ley especial. La legislación en esta etapa fue muy abundante, ya que existían dos leyes que llevaron el mismo nombre: *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, una publicada el 31 de diciembre de 1982 y la otra publicada el 15 de enero de 1985². Como nos podemos percatar, su vigencia fue efímera, ya que la primera sólo duró tres años y la segunda cinco. Así mismo, se creó la *Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis del apartado B del artículo 123 de la Constitución*; una nueva *Ley de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito*, así como numerosas reformas a las leyes aplicables al Sistema Financiero Mexicano. No obstante esta abundante legislación, quedaron muchas lagunas que no se disiparon y que hasta la fecha siguen generando controversias.

A partir de los meses de mayo y junio de 1990, se tomó la decisión de volver a un sistema mixto de operación de los bancos, derogándose el párrafo quinto del artículo 28 Constitucional, promulgándose una nueva Ley de Instituciones de Crédito, y reformándose todas las leyes que regulaban al sistema financiero mexicano, a fin de modificar el concepto

² ACOSTA ROMERO, Miguel, "*Nuevo Derecho Bancario*", 6ta. Edición, Ed. Porrúa, México, 1997. p. 69.

de *concesión*, por el de *autorización*, y expidiéndose la *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*.

Como se puede deducir, el fenómeno de seguir legislando continuaba, ya que no sólo se promulgaron nuevas leyes y reformas a las mismas, sino también se expidieron decretos mediante los cuales se transformaron las Sociedades Nacionales de Crédito e Instituciones de Banca Múltiple, en Sociedades Anónimas.³ Por ende, también sufrieron modificaciones las Leyes Orgánicas de las Instituciones de Banca de Desarrollo, así como sus Reglamentos Orgánicos.

1.2. Privatización del Sistema Bancario

En 1991, diez años después de la nacionalización de la banca, el Gobierno Federal inició la privatización de las instituciones de banca múltiple con la finalidad de promover una economía abierta.

Las autorizaciones de los bancos se licitaron al mejor postor. Este proceso de licitación tuvo como resultado un ingreso para el Gobierno de más de MN \$438,000 millones (US \$12,500 millones al tipo de cambio de esa fecha) recursos que fueron utilizados principalmente para reducir la deuda pública. Se licitaron 18 bancos a grupos

³ Esto lo tenían que realizar en un plazo de 360 días contados a partir del 16 de junio de 1990, fecha en que entró en vigor la nueva Ley Bancaria (artículo séptimo transitorio).

financieros los cuales estaban representados por 11 casas de bolsa y 7 grupos industriales o particulares.⁴

Como se deduce, la mayor parte de los bancos fueron adquiridos por accionistas o dirigentes de Casas de Bolsa, lo que dio lugar a que una gran parte de sus actividades se orientara [a lo que en términos que se usan en el área bancaria se conoce como actividad de “banca bolsista”] a través de operaciones mayoritarias en el mercado de dinero; reduciéndose de manera significativa la captación de cuentas de cheques y de ahorro.⁵ Las Instituciones de Crédito, al captar un importante segmento del ahorro público y no destinarlo al apoyo de la industria, del comercio o de los servicios, desvirtuaron de alguna manera la función tradicional de los bancos como intermediarios del crédito.

Durante el proceso de privatización, los procedimientos para asegurar que los antecedentes de los propietarios prospecto y de la alta gerencia de los bancos cumplieran con los requisitos de la nueva banca, no fueron los adecuados. Las leyes establecían que la información de los accionistas potenciales debía ser obtenida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), sin embargo, las leyes no preveían cuestiones específicas sobre cómo los accionistas se deben evaluar y cuáles son los criterios mínimos que deben de reunir. En la mayor parte de los casos, los accionistas controladores carecían de experiencia en actividades crediticias, así como del conocimiento técnico de las prácticas bancarias. Tampoco fueron capaces, o no quisieron contratar una administración eficiente, lo que dio lugar a un ambiente donde era más fácil llevar a cabo operaciones irregulares. Además, el

⁴ “Anatomía del Sistema Bancario Mexicano después de la Crisis del Peso”, Banco Mundial. Diciembre, 1996.

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel, op.cit. p.15.

proceso de privatización se llevó a cabo en un clima de débil supervisión bancaria, lo que aunado a la garantía implícita otorgada por el Gobierno de que todas las obligaciones, incluyendo obligaciones a depositantes, se cumplirían, proporcionó a los bancos la oportunidad y, probablemente, el incentivo de tomar riesgos excesivos, eliminando como consecuencia el establecimiento de estructuras administrativas apropiadas.

Especialmente, en función a que el tiempo transcurrido entre la privatización y la realización de los ilícitos en los bancos⁶ resulta corto, así como por la gravedad de los mismos, hacen presumir que las ventas, como se menciona en el párrafo que le antecede, se hicieron a personas que no tenían la adecuada calidad técnica y moral para dirigir los bancos; requisito que se establecía en la nueva ley bancaria. También es importante resaltar, que de acuerdo con las reglas que expidió el “Comité de Privatización Bancaria”, el propio comité aparentemente no cumplió con esas normas, ya que adjudicó diversos bancos a personas que no reunían ni los requisitos de conocimientos, capacidad, técnica y sobre todo de moralidad. Como se menciona previamente, la mayor parte de los bancos fueron vendidos a sujetos que no tenían la preparación para dirigir un banco, e incluso muchos de los cuales ni siquiera habían trabajado en el sistema bancario. Las actividades realizadas por las Casas de Bolsa, origen de muchos de estos nuevos propietarios de bancos son totalmente diferentes, pues no debe perderse de vista que la Bolsa de Valores es un mercado en donde que se compran y se venden valores y se especula con ellos, siendo la inversión la compraventa de valores y no se recupera para pagar un préstamo, en cambio en los bancos se capta dinero del público en operaciones pasivas para prestar esos fondos en

⁶ A sólo dos años de consumada la privatización, dos grupos financieros importantes y especialmente sus dirigentes, cometieron irregularidades graves, que llevaron a las autoridades a la necesidad de intervenirlos. Tales grupos son el Grupo Financiero Havre y el Grupo Financiero Cremi Banco Unión.

operaciones activas y el banco tiene que recuperar esa inversión para pagar oportunamente a los ahorradores.

Una conducta censurable y que es muy recurrente por parte de estos nuevos banqueros, es la formación de sociedades anónimas ficticias, a las cuales les conceden créditos, no teniendo dichas sociedades la capacidad para recibir los mismos, siendo meramente instrumentos para descapitalizar a los bancos. Como ejemplo podemos citar el caso de Carlos Cabal Peniche, a quien en el proceso de privatización le fue adjudicado un importante banco y, que evidentemente ni era banquero, ni contaba con preparación técnica ni profesional en la banca, y demostró también que no tenía calidad moral para administrar no sólo a un banco sino a todo un grupo financiero.

Estas actitudes llevan a la alta concentración de los créditos en algunos deudores, sectores, personas o sociedades vinculadas a la propiedad o gestión de los bancos, y en muchos casos esos créditos son otorgados en cantidades excesivas, aunado también a la deficiente supervisión pública de las autoridades responsables que no detectaron los problemas a tiempo o no tenían la capacidad para imponer los criterios técnicos necesarios, llevando a situaciones realmente graves a los bancos.⁷

Al momento de la privatización y en parte, como resultado de la concentración de la posesión accionaria de los bancos entre unos cuantos grupos financieros, la estructura de

⁷ Confirma lo anterior, lo expresado por el Lic. Jesús Silva Herzog quien fue Secretario de Hacienda en el sexenio de Miguel de la Madrid: "También la privatización se llevó al extremo y privatizamos a veces con criterios no muy acertados y tampoco usamos los mecanismos más adecuados. Hay un ejemplo que es muy claro, que es el de los bancos, en el que usamos como criterio casi exclusivo el precio, cuando se trata de un servicio público en el que el precio es importante pero es más importante el servicio que puedan prestar los nuevos dueños." periódico *Excelsior* del día domingo 30 de marzo de 1997, sección A, página 12.

capital de muchos de los bancos privatizados se debilitó y a esto es necesario agregar la difícil situación que se presentaba ante los cambios en el entorno económico. Esta insuficiencia de capital⁸ contribuyó en el severo impacto de la crisis del peso.

Las autoridades no tomaron las medidas adecuadas para asegurar una transición libre de irregularidades de la banca de propiedad gubernamental a un ambiente privatizado. Algunas de las áreas que no se tomaron en cuenta fueron: los controles internos efectivos, departamentos de crédito bien estructurados, políticas documentadas, departamentos de auditoría interna, así como sistemas actualizados de información financiera dirigida a la gerencia.

Por ende, los banqueros heredaron personal no preparado, sistemas internos inadecuados de análisis de crédito y controles débiles resultantes de un largo periodo de propiedad gubernamental. La mayor parte de las instituciones privatizadas tenían un sistema inadecuado de control interno, separación insuficiente de deberes, procedimientos y políticas de créditos inexistentes y prácticas de riesgo de mercado inadecuadas. Mas aún, los nuevos propietarios se encontraban bajo una considerable presión para registrar altas

⁸ **Capital Mínimo requerido a las Instituciones de Banca Múltiple, en la Ley de Instituciones de Crédito:** ARTÍCULO 9, fracción III.- Sólo gozarán de autorización las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, en todo lo que no esté previsto en esta Ley y, particularmente con lo siguiente:

III.- Deberán contar con el capital social y el capital mínimo que corresponda conforme a lo previsto en esta Ley.

ARTÍCULO 19.- El capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será la cantidad equivalente al 0.12 por ciento de la suma del capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones al treinta y uno de diciembre del año inmediato anterior.

ganancias, habiendo pagado por los bancos múltiples de 3 y 4 veces el valor en libros del capital contable.⁹

Otro factor importante de resaltar, es la firma del Tratado de Libre Comercio entre México, los Estados Unidos y Canadá (TLC), lo cual abrió de manera efectiva el mercado bancario a la competencia extranjera, siendo un reto adicional al cual los banqueros se tuvieron que enfrentar. Con respecto a las negociaciones del TLC, uno de los rubros que más expectación causó, fue precisamente el de Servicios Financieros, en lo referente al establecimiento de bancos foráneos en nuestro país. En el TLC se presentó la disyuntiva de elección entre la figura jurídica de *subsidiaria* o *sucursal* para dichos bancos al instalarse en México. Los bancos foráneos prefirieron la sucursal, pues eliminaba la necesidad de contar con capital nacional a la vez que les da mayor libertad de acción. Sin embargo, prevaleció en la *Ley de Instituciones de Crédito* de 1990¹⁰, la figura de la subsidiaria, pues facilita el control de la política monetaria por parte del Banco de México y la supervisión de las actividades de dichos bancos en el territorio mexicano.

A partir de 1992 la transformación del sistema bancario ha sido trascendente, fundamentalmente porque el Tratado de Libre Comercio prevé la apertura gradual a los servicios financieros de Estados Unidos y Canadá respecto del mercado mexicano; de tal manera que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha autorizado y organizado a diversos grupos financieros entre 1991 y 1994.

⁹ "Anatomía del Sistema Bancario Mexicano después de la Crisis del Peso", *op cit.* p. 99.

¹⁰ El nuevo marco legal fija las normas reguladoras de la Banca Privada y la Banca de Fomento (pública), permitiendo la participación extranjera en el capital pagado de la banca múltiple en un 10%. Las reformas del 23 de diciembre de 1993, incorporan subsidiarias de bancos extranjeros con 99% del capital social que se mantendrá por los bancos extranjeros.

De acuerdo con las previsiones que se hacen en la aplicación del TLC, la participación de las organizaciones de banca múltiple del exterior para el año 2000 pasará del 8% al 15%, las Casas de Bolsa de 10 a 20%, las Aseguradoras de 6 a 12% y las Empresas de Factoraje y Arrendamiento de 10 a 20%.¹¹

El concepto de "*riesgo moral*" fue muy importante en el momento de la privatización. El riesgo moral ocurre cuando miembros del sistema financiero toman un riesgo mayor por las garantías que protegerán completa o parcialmente en caso de alguna pérdida, contribuyendo a la creación de una atmósfera vulnerable a las malas prácticas bancarias.

Las débiles y de alguna manera mal enfocadas prácticas de supervisión vigentes en el momento en que se inicia la privatización del sector bancario, se pueden rastrear desde la nacionalización de la banca en 1982. En ese entonces y durante los siguientes diez años, la Comisión Nacional Bancaria (CNB) no se consideraba como parte esencial que asegurara un régimen regulatorio fuerte y activo, ya que ésta era una agencia gubernamental que supervisaba a otra.

El período de recolección de información realizado por la CNB era obsoleto e implicaba demoras que muchas veces hacía que la información fuera redundante al momento en que se recibía. La falta de consistencia en la información proporcionada al público creaba también incertidumbre en cuanto a los resultados de los bancos.

¹¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Op cit.* p. 22.

Inmediatamente después de la privatización, se percibió un período de optimismo, lo que empañó la necesidad de buscar mejoras en la supervisión bancaria así como un mejor control de la misma. Las autoridades regulatorias no contaron con la autoridad o autonomía suficiente para realizar una supervisión adecuada e imponer medidas correctivas, aunado a esto, no contaban con la experiencia ni con los recursos necesarios para regular a la banca recién privatizada.

El sistema bancario se encontraba operando a niveles de capitalización que estaban por debajo de los niveles sugeridos por los estándares internacionales. Los indicadores financieros revelaron que había problemas de capital y solvencia en la totalidad del sistema. Además, el capital de los bancos generalmente se financiaba por créditos del mismo banco o de otros bancos dentro del mismo sistema bancario.

La combinación de una pobre supervisión por parte de la autoridad regulatoria; la concentración accionaria, la falta de ética de algunos accionistas y la falta de controles internos en los bancos recién privatizados, dieron lugar a transacciones irregulares, como las ocurridas en los bancos Unión y Cremi, donde se presentaron cargos penales en contra de algunos accionistas.¹²

Después de la privatización de los bancos en el 91, los activos de éstos continuaron creciendo sustancialmente durante los tres años subsecuentes, alcanzando niveles récord a finales de 1994. Muchas de las instituciones bancarias buscaron incrementar su

¹² MORGAN, Stanley, "Latin America Banking, Mexican Banks: Fourth Quarter Results Point to a Bleak Future" Marzo 24, 1995, p. 3.

participación en el mercado otorgando créditos de manera imprudente. Esta expansión de créditos se dio en paralelo con la política del Banco de México que en 1993 y en 1994, trajo como resultado la expansión del crédito del sistema bancario. Los préstamos interbancarios a través de líneas de crédito con bancos extranjeros a grandes bancos nacionales financiaron el crecimiento de la cartera crediticia, trayendo como resultado que la mayoría de los préstamos interbancarios se denominaran en divisa extranjera.

Como resultado de la fragilidad inherente de muchos de los bancos después de la privatización, aunado a su rápido crecimiento a través del otorgamiento de créditos imprudentes, como anteriormente se mencionó, éstos no se encontraban preparados, en gran parte, para hacer frente a los retos derivados de la crisis del peso en 1994, y principalmente el impacto que la inflación y las altas tasas de intereses tendrían sobre la calidad de sus carteras crediticias.

Otro punto importante que resaltar, es la tendencia que prevalecía en la legislación aplicable en esa época, la cual protegía los derechos de los deudores a expensas de los acreedores; así como un sistema judicial que estaba mal equipado para apoyar a los acreedores en busca de ejercer sus garantías de crédito, lo que reforzaba la inestabilidad que presentaba el sector bancario.

1.2 Manejo de la Crisis Bancaria.

Desde los años setentas y hasta la fecha muchos países han experimentado crisis bancarias. Estos fenómenos, los cuales surgen por un conjunto de factores macro y microeconómicos, tanto externos como internos, han tenido lugar en países desarrollados como en vías de desarrollo. Dichas crisis han puesto en evidencia la enorme vulnerabilidad del sistema financiero en el cual confluyen la mayoría de las transacciones de carácter económico, así como el crecimiento desmesurado del volumen de las propias transacciones financieras y, sin lugar dudas, el desarrollo complejo de los instrumentos financieros. Aunado a esto, el fenómeno de las crisis bancarias coincide con el proceso de integración de los mercados de capitales y el crecimiento en el volumen de transacciones internacionales, dentro de un marco de globalización económica, colocando a las instituciones financieras dentro de un escenario mucho más interdependiente. El dinamismo, la complejidad y la globalización de los mercados financieros han planteado la necesidad de poner mayor énfasis en normas prudenciales aplicables a los intermediarios, relativas a la capitalización, diversificación y medición de riesgos, calificación de cartera y provisionamiento de posibles pérdidas.

Con base en las experiencias de crisis bancarias en otros países, se puede afirmar que no son consecuencia de un fenómeno específico, sino que tienen su origen en diversos factores que ocurren y concurren simultánea y sucesivamente, que, retroalimentados, originan el colapso del sistema bancario. Las crisis bancarias acaecidas en más de una centena de países en los últimos veinte años, han generado una gran discusión en la búsqueda de fórmulas que permitan evitarlas, dado el gran impacto que puedan llegar a

tener en la sociedad. En este sentido, podemos mencionar que existe coincidencia en torno a la necesidad de ajustar la estructura de regulación de los sistemas financieros, fundamentalmente a través del fortalecimiento de la supervisión y de la regulación prudencial, cuyas normas deben estar orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las entidades financieras.

Por el contenido del presente trabajo, limito nuestro análisis a la crisis sufrida en el sistema bancario mexicano hacia finales de 1994 y 1995, abocándonos a determinar los múltiples y variados elementos que intervinieron en la gestación de dicha crisis bancaria.

Uno de los factores que influyó en la crisis bancaria mexicana fue sin lugar a dudas un cambio súbito y brusco en los términos de intercambio y en las tasas de interés, lo que provocó de manera colateral que tanto familias como empresas dejaran de cumplir con sus obligaciones frente a las instituciones bancarias, lo cual contribuyó a deprimir aún más la actividad económica del país. La fuga de capitales generada por los inusitados acontecimientos políticos de 1994 y los trágicos sucesos que cimbraron seriamente la tranquilidad nacional, trajeron consigo un desajuste en la balanza de pagos, debido a que el déficit en la cuenta corriente ya no pudo ser financiado por las inversiones extranjeras. Las importantes entradas de capital de esas fechas se utilizaron principalmente para cubrir el exceso de gasto de consumo, ya que el ahorro en el país era insuficiente. En menor medida se financió inversión productiva, canalizando una buena parte de los recursos obtenidos, a un mayor consumo de la población, así como a la ampliación de las importaciones. Sin ese dinero llegado del exterior, no hubiera sido posible cubrir la diferencia entre los requerimientos y las posibilidades económicas de ese momento, ni tampoco adquirir la

maquinaria y los equipos que reclamaba la modernización de las empresas nacionales. Desafortunadamente, la mayor parte de esas entradas de dinero fueron a muy corto plazo y no en inversiones estables y productivas.

Por un breve período, las medidas adoptadas en esos tiempos por el Gobierno Federal, en particular las emisiones de los Tesobonos¹³ evitaron fugas de capitales de gran escala en el muy corto plazo, pero a costa de acrecentar aún más la vulnerabilidad de la economía. México no sólo dejó de contar con entradas de capital sino que además tuvo que hacer frente a cuantiosas salidas, implicando una reducción inmediata en el ingreso y en la capacidad de gasto de la economía.

Aunados a los factores externos, existen otros de carácter interno que completan la explicación de lo acontecido en esos años.

En 1988 la liberalización financiera del Sistema Bancario Mexicano inició con el levantamiento de las restricciones en tasas de interés para endeudamiento y créditos, ya que con la renegociación de la deuda externa, el Gobierno pudo trabajar sin necesidad de acaparar el grueso de los recursos bancarios como lo hacía desde el período en que la banca estuvo estatizada, la cual se dedicaba fundamentalmente a prestar el ahorro de la población al Gobierno para financiar su déficit. Dichos recursos al quedar disponibles, se canalizaron para atender los requerimientos crediticios de la población, dando lugar a un período de crecimiento explosivo de las operaciones de crédito tanto individuales como comerciales. Dicha expansión puso de manifiesto tanto la ausencia de un sistema de regulación y

¹³ Bonos de la Tesorería de la Federación que, al estar denominados en dólares, eliminan el temor de los inversionistas extranjeros de perder su dinero por una devaluación del peso.

supervisión bancaria adecuado, como la falta de experiencia en el otorgamiento de préstamos por parte de los bancos, debido a que, entre otras cosas, antes de la privatización, las instituciones bancarias se encontraban sujetas a fuertes controles, por lo que el crecimiento acelerado pero ineficiente del sector financiero, se tradujo en un mayor crédito bancario al sector privado que generó un sobreendeudamiento público y privado.

La combinación de los factores anteriormente expuestos, trajeron consigo una profunda recesión económica, que se reflejó de inmediato en el aumento de las tasas de interés, fenómeno que coadyuvó a que diversos deudores, tanto personas físicas como morales, dejaran de cumplir sus obligaciones frente a las instituciones bancarias como antes se señaló; en la pronunciada caída del ingreso de la población; en la gran cantidad de adeudos con documentación y garantías notoriamente deficientes; en la cancelación de recursos que llegaban del exterior; y en una palpable situación de incertidumbre y desaliento que prevalecía en el país, dándose un entorno propicio para el surgimiento de un riesgo sistémico que afectaría muy seriamente a la banca comercial y pondría en peligro los depósitos de los ahorradores.

El sistema bancario es el centro neurálgico en donde confluyen la mayor parte de las transacciones y operaciones económicas, lo que hace evidente que evitar la quiebra del mismo o de un gran número de bancos simultáneamente, significa evitar un colapso de la economía. La crisis bancaria mexicana fue una crisis sistémica, es decir, que el sistema de pagos en su conjunto corría peligro de colapso debido al efecto cascada por la incapacidad de uno o varios bancos de cumplir sus obligaciones.¹⁴ Ante la sola posibilidad de que los

¹⁴ ROLLING G, Thomas, "*Sistemas Bancarios y Monetarios Modernos*", Continental, México, 1965, p.235.

bancos no puedan cumplir con dichas obligaciones; depositantes y acreedores entran en un estado de ansiedad que puede dar lugar a reacciones de pánico, debido al riesgo inminente de perder su patrimonio, por lo que, los ahorradores se presentan ante los bancos reclamando sus depósitos¹⁵. Así, cuando a un banco se le exige de golpe hacer frente a todas sus obligaciones, la falta de liquidez lo lleva a procurar la recuperación de los préstamos que realizó, en el momento mismo de su vencimiento y sin otorgar facilidades a sus deudores, lo que perjudica a empresas y familias. Las empresas, presionadas al pago de sus adeudos en una situación económica difícil como la que prevalecía en 1995, cayeron en lo que se denomina “cartera vencida”, al dejar de cumplir el pago de sus obligaciones. Para ese momento era clara ya la gravedad del problema generado, por la existencia de una gran cantidad de deudores, afectados también por la devaluación del peso como por el alza de las tasas de interés. Esta incapacidad de pago por parte de los deudores, aunada a una administración deficiente de los bancos, llevaron a más de una institución a una situación de insolvencia y/o de quiebra inminente.¹⁶

Es claro que un proceso como el descrito no se puede dejar llegar a su última consecuencia: la desaparición del sistema bancario, ya que en la actualidad no hay economía que pueda subsistir en ausencia de dicho sistema. Basta señalar que actualmente sólo se paga en efectivo el 10 por ciento del valor de todas las transacciones de la

¹⁵ A este fenómeno se le denomina “*corrida financiera*”, y generalmente se da en el caso de que iniciada en un banco, la corrida se extienda a los demás, por ende presentándose en la totalidad del sistema financiero. En nuestro país, los problemas afectaron a la gran mayoría de las instituciones y no sólo a los bancos en particular. Es precisamente esa tendencia al contagio lo que hace extremadamente peligrosa una corrida bancaria.

¹⁶ Dichos actos fraudulentos y de mala administración, se constataron básicamente en cuatro bancos, aunque no necesariamente los únicos, ya que aún están pendientes varias revisiones y auditorías.

economía. El pago del resto de las operaciones se realiza a través del sistema bancario, mediante cheques, tarjetas de crédito o transferencias electrónicas de fondos.¹⁷

El Gobierno Federal emprendió varias acciones con el fin de salvaguardar la operación del sistema bancario en el país, para proteger el ahorro de los mexicanos y sobre todo, para proteger a la planta productiva, a la economía en su conjunto y a millones de empleos que se veían en riesgo. Lo cuestionable del problema fue la forma en que se enfrentó la crisis, tanto en los aspectos legales como técnicos, y al amplio margen de discrecionalidad e inequidad en el tratamiento de los problemas.

Los problemas que más afectaban a los clientes de la banca y a las propias instituciones, los cuales necesitaban una pronta solución, eran los siguientes:

- El capital de los bancos, el cual ya se encontraba mermado de tiempo atrás, sufrió un mayor deterioro;
- Debido a la devaluación del peso y al alza de intereses, una gran cantidad de deudores no podían hacer frente a sus deudas con las Instituciones Bancarias, las que a su vez, se encontraban imposibilitadas para responder a las obligaciones con sus depositantes, y
- La mayoría de los bancos se encontraban en situación de insolvencia o de inminente quiebra, debido a una administración deficiente o por operaciones presuntamente

¹⁷ CARVALLO YAÑEZ, Erick. *"Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano"*. Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 1999, p.281.

fraudulentas llevadas a cabo desde la privatización de los mismos, como antes se señaló.

Las acciones del Gobierno para preservar las funciones de la banca, pudieron tomar dos caminos distintos:

- a) Una nueva estatización bancaria, o
- b) Una estrategia diversificada y selectiva, cuyo objetivo fuere restablecer la sana operación de los bancos a la brevedad y al menor costo.¹⁸

La primera opción no era viable debido a que la estatización bancaria, en plena crisis macroeconómica, habría ocasionado en los mercados nacionales y extranjeros una reacción negativa que implicaría, la profundización de la misma. Además un elemento imprescindible para restablecer el sano funcionamiento del sistema financiero era la capitalización de los bancos, y si ésta hubiera corrido por cuenta exclusiva del Gobierno habría significado un fuerte desembolso por parte de los contribuyentes. Por otro lado, el cobro de los préstamos hubiera resultado mucho más complicado siendo el Gobierno el acreedor, ya que éste se encontraría sujeto a presiones tanto políticas como sociales, para otorgar condonaciones, descuentos o para no ejecutar garantías. Así mismo, hubiera sido indispensable pactar la indemnización de los accionistas, debido a que el valor de los bancos se encontraba bastante deteriorado.

¹⁸ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. *FOBAPROA, La verdadera historia*. Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, 5ª ed., 1998. p.26.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la intervención del Gobierno Federal para hacerle frente a esta problemática, se hizo al margen de la Constitución, ya que el Gobierno, al asumir obligaciones frente a la banca, principalmente en los contratos que celebró con los bancos para la compra de cartera, al igual que con el aval otorgado en los pagarés que documentan dicha compra de cartera, así como en las operaciones derivadas del Programa de Saneamiento Financiero, violan el artículo 73, Fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁹ el cual exige la previa autorización y aprobación del Congreso de la Unión para poder contraer deuda pública; es decir, el Ejecutivo Federal no tenía atribución alguna para ejercer ese tipo de acciones conducentes al rescate bancario, ya que ninguna ley permite que los órganos del Estado puedan acceder directa o indirectamente a apoyar con recursos en caso de que algún banco se colapsara, por lo que también se violentó el principio de legalidad estricta a que se encuentra sujeto todo órgano del Estado²⁰.

El sistema bancario en general se mantuvo en operación durante los últimos años después de la crisis bancaria, a través de una serie de programas bancarios, emprendidos por el Gobierno Federal, con el objeto de diferir la solución del problema principal que era la falta de capital en el sistema.

¹⁹ ARTÍCULO 73 Constitucional, fracción VIII.- El Congreso tiene facultad:

VIII. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos sobre de la Nación y para reconocer y mandar pagar la Deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

²⁰ *Iniciativa de la Ley sobre el Instituto de Seguro del Depósito Bancario*, a cargo del C. Dip. Fauzi Hamdan Amad, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional.

Los programas emprendidos por el Gobierno Federal fueron los siguientes:

1.- Ventanilla de Liquidez en dólares.- Fue el primer programa implementado por el Gobierno Federal, a principios de enero de 1995, en plena conmoción nacional por la devaluación, que disparó las deudas en dólares de los bancos.

Es importante resaltar que en el apoyo otorgado por el Banco de México a la banca, a través de créditos emergentes en moneda extranjera mediante el establecimiento de una "*ventanilla de liquidez en dólares*", a fin de garantizar el cumplimiento de sus obligaciones en moneda extranjera, el Gobierno Federal actuó conforme a las facultades conferidas por las disposiciones vigentes en esa época.

El objetivo de dicho programa era ayudar a los bancos a enfrentar sus pasivos denominados en moneda extranjera y en consecuencia, reducir la presión en el tipo de cambio, ya que después de la devaluación del peso en diciembre de 1994, algunas instituciones de crédito comenzaron a experimentar problemas para renovar dichos pasivos, principalmente para los tenedores de certificados de depósito y líneas interbancarias de crédito contratadas en el extranjero. Esta acción emprendida el 6 de enero de 1995, fue certera ya que, al estallar la crisis, los bancos extranjeros no estaban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos. Cabe señalar que

no hubo costo fiscal puesto que los bancos pagaron totalmente los préstamos recibidos del Banco de México a septiembre de 1995.²¹

El Programa logró que los bancos pudieran regresar a los mercados financieros extranjeros y continuar recibiendo créditos en moneda extranjera para mediados de 1995 y, para diciembre del mismo año, los bancos eran capaces de tener financiamiento a tasas similares a aquellos disponibles antes de la crisis ocurrida un año antes.

Cabe hacer mención que por la urgencia que experimentaban los bancos para resolver esta difícil situación, la Comisión Nacional Bancaria consideró que no había incentivos para que los bancos hicieran mal uso del dinero, y por lo tanto no era necesario supervisar su destino. Sin embargo, esta posición era inconsistente con el hecho de que dos bancos habían sido intervenidos poco tiempo atrás (Banco Unión y Banca Cremi), y también se sabía que algunos bancos eran administrados de manera imprudente, como anteriormente se ha hecho mención en el presente trabajo.

2.- Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).- Como efecto de la crisis que iniciaba abruptamente, los bancos vieron descender su coeficiente capital/activos muy por debajo del mínimo exigido, por lo que el Gobierno Federal implementó otro programa, denominado "*Programa de Capitalización Temporal*" (PROCAPTE), cuya finalidad fue capitalizar temporalmente al sistema de banca

²¹ El apoyo total otorgado a los bancos bajo este programa fue de MN \$355, 108 millones, el cual fue pagado junto con sus intereses de MN \$24,091 millones. MACKEY W., Michael. "*Informe de la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del FOBAPROA y la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998*", Junio, 1999. p. 64.

múltiple, en tanto las condiciones del mercado fueran propicias para obtener capital adicional, lo cual no les resultaba nada fácil por la situación prevaleciente.

El programa requería que aquellos bancos con índices de capitalización menores al 8%, emitieran obligaciones subordinadas para ser adquiridas por el Fondo de Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA) el cual utilizó para este objeto recursos obtenidos del Banco de México. Dichas obligaciones eran convertibles a capital después de cinco años, pero si la situación financiera de la institución mostraba mejoras durante el curso del programa, la conversión no sería ejercida. Adicionalmente, FOBAPROA tenía la facultad de ejercer su derecho a una conversión anticipada si el capital neto de la institución representaba menos del 2% de los activos sujetos a riesgo.²² El diseño del programa tenía la intención de reducir el riesgo moral. Los bancos recibieron la oportunidad y el incentivo de manejar sus deudas malas, o como alternativa, arriesgarse a perder el control a manos del Gobierno.

Todas las disposiciones fueron pagadas, con excepción del fondeo otorgado a Banco Inverlat por la suma de MN \$1,400 millones más los intereses acumulados de MN \$700 millones. Esta suma fue convertida en acciones del banco, sin embargo, el valor de esas acciones es cero y los importes fueron cargados a resultados y las pérdidas fueron reconocidas por el FOBAPROA.²³

Para ayudar en el proceso de recapitalización, el Congreso de la Unión aprobó modificaciones a la *Ley de Instituciones de Crédito* en febrero de 1995,

²² Minutas de la Asamblea del Comité Técnico 6 de enero de 1995.

²³ Minutas de la Asamblea del Comité Técnico, Junta 27.

eliminando algunas restricciones legales para la inyección de capital a las instituciones de banca múltiple.

Este programa, según el informe Mackey, no ofreció en sí mismo una solución en términos de proporcionar nuevo capital adicional, solamente sirvió para proporcionar un alivio temporal al sistema bancario. El capital temporal no podía ser utilizado por los bancos, puesto que los recursos procedentes de las obligaciones subordinadas debían ser depositadas en el Banco de México. Dicho capital podía ser utilizado para absorber pérdidas, lo cual se consideraba importante en demostrar, especialmente a los extranjeros, que el Gobierno no retiraría su apoyo a las instituciones bancarias. Los bancos cumplieron en esencia con el programa y la supervisión del programa fue adecuada. En general parece ser que PROCAPTE fue relativamente efectivo, si se compara con sus objetivos claramente definidos de mandar a los mercados un “mensaje claro” de que el Gobierno Mexicano respaldaría a los bancos.²⁴

El principal aspecto de la supervisión en este programa fue el monitoreo y la facilitación de inyecciones de capital adicional. En por lo menos un caso, como sucedió con Banco Obrero, la participación en este programa fue negada puesto que era claro que los accionistas no podían inyectar capital adicional.

De acuerdo con el auditor Michael W. Mackey, la supervisión del programa, como antes se señaló, fue adecuada y se cumplieron sus objetivos limitados, aunque sólo en lo general, pues en el caso de Banca Serfin el apoyo recibido por parte de

²⁴ MACKEY W., Michael, Op. cit, p. 65.

PROCAPTE, fue convertido a capital permanente y posteriormente fue castigado: es decir, se dio por perdido.

3.- Programa de Capitalización y Compra de Cartera de Bancos (PCCC).- Para los bancos que aún con fuertes problemas podían seguir funcionando pero, debido al deterioro de sus activos crediticios, se arriesgaban a no cumplir con los requisitos mínimos de capital, el Gobierno implementó el "*Programa de Capitalización y Compra de Cartera de Bancos*" (PCCC).

Si el problema estaba relacionado con irregularidades y falta de capital, la solución era la intervención, recuperación, venta y/o liquidación; si lo era una severa falta de capital, se procedía a su reestructuración y venta; y, si el problema se debía a la falta de capital disponible de los accionistas, se realizaba la compra de cartera. El Gobierno compró, a través del FOBAPROA, una parte de los créditos de los bancos, condicionando a éstos a que mantuvieran la responsabilidad de cobrar y administrar los créditos y se obligaran a compartir las pérdidas que resultaran de la cartera no recuperada. Los bancos, a su vez, recibieron pagarés a diez años emitidos por el Fondo y respaldados por Gobierno Federal. Como se ha hecho referencia en párrafos anteriores, este programa fue inconstitucional puesto que el Ejecutivo Federal asumió deuda pública sin la intervención del órgano legislativo. Dichos pagarés no son negociables, pero producen intereses a una tasa promedio de CETES , y son capitalizables cada tres meses. La intención es que todos los intereses producidos y el capital inicial se paguen a la fecha de vencimiento de los pagarés y la recuperación de crédito por parte de los bancos se destinará a la liquidación de dichos pagarés.

A cambio de que el FOBAPROA participara en la compra de cartera de créditos, se requirió al banco inyectar capital nuevo. Esto se hizo generalmente sobre la base de que el banco aportaría un peso de capital nuevo por cada dos pesos de cartera adquirida por el fideicomiso.

Durante los tres años en que se implementó dicho programa, se pensó que este no implicaría un costo social; una deuda pública, por la intención que contemplaba, pero, dicho costo dependerá de las recuperaciones efectuadas por los diferentes fideicomisos, la oportunidad de su arreglo y la parte que absorba el banco de la pérdida compartida. Las autoridades financieras han estimado este costo en MN \$86,314 millones representado por la diferencia del valor pendiente de pagarse y el valor de los créditos asociados del fideicomiso y la pérdida compartida con los bancos.

De los 18 bancos que se privatizaron durante 1991 y 1992, además del Banco Obrero, trece de ellos se colapsaron, sobreviviendo en estado crítico solamente los cinco restantes, a los cuales el gobierno los apoyó con el Programa antes descrito.²⁵

Aún cuando el PCCC fue diseñado para proporcionar incentivos para incrementar el capital en los bancos al tiempo que les proporcionaba apoyo, su diseño inicial no contemplaba una aplicación de esta magnitud, ya que las autoridades

²⁵ Estos bancos son: Banamex, Bancomer, Banorte, BBV y Bitel.

financieras no anticiparon completamente la severidad de los problemas ni la duración de la crisis y la complejidad concerniente a la implementación de este programa²⁶.

Los bancos no fueron capaces de cumplir con el programa sino hasta que los términos fueron modificados para apoyarlos adecuadamente.²⁷ La decisión de modificar los criterios de restricción de créditos y ajustar el programa a términos más realistas para algunos de los bancos fue la respuesta de las autoridades financieras al hecho de que el programa no fue instrumentado de manera eficiente ya que éste no solucionó el problema fundamental. La alternativa fue no negociar los convenios con los bancos, con el riesgo de que algunos bancos quebraran y que la crisis empeorara.

El PCCC originalmente fue diseñado con criterios estandarizados de compra de cartera, con el objetivo de comprar créditos a precios basados en criterios establecidos por la CNBV para la valuación de créditos con una evaluación del nivel de reservas apropiado. Después de realizar las auditorías de las reservas requeridas, el Comité Técnico del FOBAPROA decidió modificar los criterios de aceptación de los créditos. Esto redujo los aumentos requeridos en las reservas faltantes, sin embargo, estas reservas no fueron inferiores a aquellas establecidas por los auditores externos. A cambio de convenir en reservas menores, fueron negociados con los bancos acuerdos de participación en pérdidas, acuerdos de incentivos y valores bursátiles adicionales. En lugar de renegociar las compras de cartera con estos últimos acuerdos, el Comité Técnico aprobó los convenios con los créditos que los bancos habían armado

²⁶ Si las autoridades hubieran anticipado la magnitud de los problemas mientras el Gobierno tuvo mayoría en el Congreso, pudo haber aprobado el reconocimiento de las operaciones de saneamiento y capitalización como deuda pública evitándose así los problemas posteriores.

²⁷ Minutas de las reuniones del Comité Técnico, 16 de julio de 1997.

inicialmente, pero se requirió que los bancos revelaran aquellos préstamos excluidos bajo las reglas originales.

Además, los requerimientos de inyección de capital no siempre se cumplieron en su totalidad, puesto que los accionistas no podían obtener los fondos para su inyección, o no podían hacerlo en la fecha límite establecida, o las fuentes no eran aceptables de acuerdo con las reglas del programa.

Para los cinco bancos participantes en este programa, el nivel adicional de capitalización fue suficiente, sin embargo, los siete bancos restantes continuaron necesitando reservas y capital adicionales, lo cual dio como resultado que la efectividad de este programa fuera limitada.

4.- Programa de Saneamiento.- Al no ser el PCCC suficiente para salvar a los bancos de la crisis financiera, las autoridades emprendieron el “*Programa de Saneamiento*”.

Dicho programa consistía en una capitalización más para las instituciones bancarias y en una promoción activa con inversionistas tanto nacionales como extranjeros de los bancos, con la esperanza de ayudar a sus recuperaciones y salvarlos de su liquidación. Este programa fue implementado en todos los bancos, incluyendo los bancos intervenidos, siendo diseñado a la medida de cada banco de manera individual para lograr su saneamiento.

En su primera fase, el FOBAPROA otorgó a la institución una línea de crédito que le permitiría cumplir con sus obligaciones frente a sus depositantes. Como garantía el FOBAPROA recibió y mantuvo acciones del banco y/o grupo financiero a la que perteneciera el banco. En la segunda fase, el FOBAPROA inyectó nuevo capital para pagar los créditos otorgados en la primera fase y/o proporcionar recursos adicionales. Esto permitió al banco seguir operando y cumplir con sus obligaciones hacia el público depositante. La última fase del proceso involucraba dos acciones posibles:

- 1) Vender el banco si era viable, y
- 2) Liquidarlo en caso contrario.

El FOBAPROA proporcionaría apoyo para la asignación de recursos y/o compra de las carteras de créditos y luego vendería la institución a bancos internacionales de prestigio o a instituciones bancarias mexicanas viables. Si se consideraba que el banco no era una empresa viable, entonces las sucursales del banco serían ofertadas para su venta, habría una reducción de personal y los activos restantes de la institución serían liquidados. En el proceso de liquidación el banco adquirente asume todos los pasivos del banco vendido, en pesos. Para compensar al banco adquirente por asumir dichos pasivos, el banco en venta emite un pagaré en pesos y asume una obligación contractual para pagar en dólares estadounidenses una cantidad igual a los pasivos asignados. En contraprestación, estas obligaciones fueron garantizadas de manera solidaria por el propio Fondo.

Debido a la falta de estructura y a cientos de problemas detectados encontrados en algunos bancos, como garantías insuficientes o inexistentes, fraudes, préstamos con problemas, etcétera, la efectividad de la intervención y el programa de saneamiento aún es difícil de evaluar ya que la situación de cada banco es distinta.

El costo social del programa será conocido cuando todos los activos remanentes, incluyendo los créditos, sean liquidados y las ventas pendientes, sean celebradas al valor actualizado. Es también incierto si los programas del FOBAPROA hasta hoy, han proporcionado el capital suficiente a los bancos para enfrentar las condiciones económicas adversas.²⁸

La mayoría de las medidas que puso en marcha el Gobierno, se llevaron a cabo a través del FOBAPROA, el cual por la trascendencia que presenta en el desarrollo de este trabajo, es explicado a mayor detalle en el Capítulo II del mismo.

La crisis y sus costos consecuentes, muestran la necesidad que tiene el país de mejorar el funcionamiento del sistema bancario en su conjunto, así como de generar mejores incentivos para la correcta participación de los diversos agentes económicos, siendo también necesario establecer en los ordenamientos legales vigentes, regulaciones que garanticen que los intermediarios financieros sean más eficientes y menos vulnerables, fortalecer la supervisión financiera e imponer una mayor disciplina en la administración de los bancos.

²⁸ De acuerdo al IPAB, al 31 de diciembre de 1999, los pasivos correspondientes a operaciones y/o programas de saneamiento ascendían a 369, 411 millones de pesos, mientras que los activos de dichos programas se ubicaban en los 38,864 millones de pesos. Situación Financiera del IPAB al 31 de diciembre de 1999. Internet: <http://www.ipab.org.mx>

CAPÍTULO II
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario
(IPAB).

2.1. Antecedentes Históricos.

2.1.1. Protección a los ahorradores bancarios.

Es de vital importancia para el desempeño de las instituciones bancarias, la confianza implícita en la relación que éstas tienen con su clientela. Dada la complejidad que presentan las operaciones financieras, el cliente, sobre todo el inversionista o ahorrador, depende en una considerable medida de la solvencia y capacidad que presenten dichas instituciones.

En virtud de lo anterior, la legislación mexicana contempla una serie de disposiciones tendientes a regular la conducta o actividad propia del servicio de banca, con el propósito de proteger los intereses del público usuario.

Las leyes financieras -*Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y Ley del Mercado de Valores*- contienen capítulos específicos sobre la protección de los intereses antes mencionados. Esos capítulos incluyen disposiciones

relativas a mecanismos para proteger los recursos confiados a los bancos, restricciones sobre divulgación de información, así como procedimientos para dirimir controversias que se susciten entre los intermediarios y su clientela derivadas de la concentración y realización de operaciones y prestación de servicios. Además, los citados ordenamientos contemplan una serie de disposiciones no incluidas formalmente en los apartados especiales a que se ha hecho mención, pero que regulan con el mismo objetivo la actividad de las instituciones financieras en general.

Desde la Ley Bancaria de 1897, el régimen aplicable a las instituciones de crédito contemplaba que éstas, al igual que cualquier otra empresa, pudieran ser objeto de disolución y liquidación, e incluso de suspensión de pagos y de quiebra. En estos supuestos, dicho ordenamiento se limitaba a aplicar, respecto de la banca, las disposiciones de carácter general comunes para todo tipo de negocio mercantil.

Sin embargo, la experiencia demostró que, tratándose de quiebra o suspensión de pagos, sujetar a los bancos a esas disposiciones implicaba demoras y dificultades de consideración. Ello debido a que las instituciones de crédito cuentan, por la naturaleza de sus servicios, con un muy amplio número de acreedores, ya que parte principal de su función es la captación de recursos de manera masiva mediante la realización de múltiples operaciones en que interviene el crédito.

La diversificación de acreedores, muchos de ellos por cantidades de monto reducido, trae consigo que los procesos de suspensión de pagos o de quiebra, se caractericen por ser lentos, complicados y, en general, de trámite difícil. A fin de

hacerlos más ágiles se expidió en 1924, la *Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos o Establecimientos Bancarios*, consignándose en ella un procedimiento especial que, recogido en las leyes bancarias de 1924 y de 1932, quedó posteriormente en la *Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos* de 1943, la cual a su vez fue abrogada por la *Ley de Concursos Mercantiles*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 2000.

A raíz de la crisis de 1929, la cual afectó a importantes centros financieros del mundo, las autoridades de diversos países, incluyendo a México, contemplaron la necesidad de consolidar la imagen de las instituciones de crédito ante el público y de proteger tanto a los recursos de los ahorradores frente a posibles situaciones de insolvencia o de falta de liquidez de los bancos, como a estos últimos de “corridas bancarias” o pánicos financieros que originaban el retiro masivo de fondos.²⁹

Con el propósito de cumplir el objetivo arriba señalado, la Ley Bancaria de 1932 estableció un principio actualmente vigente conforme al cual, las instituciones mientras no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, se consideran de acreditada solvencia, quedando así eximidas de garantizar su manejo y, prácticamente, los pasivos a cargo de ellas y a favor del público.³⁰

Independientemente de lo anterior, y aun cuando existía la posibilidad legal de quiebra en las instituciones de crédito, en la práctica no se produjo quiebra alguna en

²⁹ Vid supra, capítulo I, inciso 1.2.

³⁰ BORJA MARTÍNEZ, Francisco, *“El nuevo Sistema Financiero Mexicano”*, Ed. Fondo de Cultura Económica, 1991. México, D.F. p.193.

la banca, debido a los apoyos económicos que de manera sistemática otorgaba el Gobierno Federal a las instituciones de crédito que presentaban problemas financieros.

Este tipo de apoyos presentan inconvenientes de consideración. Por una parte, proveyendo a las instituciones de crédito con fondos del erario público, son en último término los contribuyentes quienes aportan, de manera principal, los recursos con los que se apoya a dichas instituciones. Por otra parte, éstas al considerar que cuentan con los mencionados apoyos, pueden ser propensas a conceder financiamientos de alto riesgo, motivadas por el incentivo de obtener mayores utilidades.³¹

Considerando lo anterior, en diversos países se han establecido diferentes mecanismos para encontrar un equilibrio entre dos objetivos difíciles de conciliar:

- La confianza del público en la estabilidad del sistema bancario, y
- Lograr que los costos de la quiebra de un banco recaigan en sus accionistas y acreedores, así como tratar de que las instituciones de crédito se comporten como si no existiera un mecanismo protector de tales acreedores en caso de insolvencia de alguna institución.

Al igual que en otras sociedades mercantiles, la responsabilidad de los accionistas de los bancos se encuentra limitada al pago de sus aportaciones, cuya suma constituye el

³¹ Ibidem, p. 194

capital social de la institución. Pero, a diferencia de otras sociedades en las que los acreedores ponen sumo interés en el capital de la sociedad, ya que éste constituye en muy considerable medida su garantía de pago, en las instituciones de crédito, los depositantes (principales acreedores) son relativamente indiferentes respecto al capital y a la salud financiera de la institución depositaria, ya que el pago de los recursos está garantizado. Dicho fenómeno ha constituido un incentivo para que los bancos realicen actividades riesgosas. En efecto, a los accionistas de cualquier empresa que cuenten con niveles de endeudamiento elevados, les conviene que la empresa tome inversiones riesgosas, es decir, con alto potencial de ganancias o pérdidas. Esto es debido a que las ganancias son siempre para los accionistas, en cambio, si las pérdidas ocasionan que el capital disminuya a tal grado que sea insuficiente para pagar las deudas, los acreedores sufrirán las pérdidas.

Generalmente, y en otros sectores de la actividad económica, los acreedores de una empresa normalmente toman medidas para que ésta no realice operaciones riesgosas durante la vigencia del crédito y, si observaran que deliberadamente se otorgasen créditos a empresas riesgosas exigirán a cambio una mayor tasa de interés o alguna otra clase de compensación.

En el caso de las instituciones bancarias, en algunos países como lo es en Estados Unidos, este fenómeno no se presenta, ya que si un banco entra en quiebra, parte importante de las pérdidas no recaen en los depositantes sino en alguna entidad gubernamental. La existencia de este mecanismo de seguro, contribuye en gran medida a que las instituciones de crédito se descapitalicen y lleven a cabo operaciones con alto grado

de riesgo, que se traduce en un costo enorme para el Gobierno y, finalmente para los contribuyentes.

Con el propósito de disminuir dichos problemas, se plantea, en primer lugar, que el marco jurídico establezca la posibilidad real de quiebra de los bancos, pues si estas instituciones presuponen que en caso de desequilibrios financieros recibirán apoyos, no tendrán los mismos incentivos para evitar caer en tal eventualidad. Es por lo que se propone incluir en los ordenamientos legales, normas que exijan requerimientos estrictos de capitalización.

En nuestro país se ha adoptado un mecanismo de seguro en el que deben de participar obligatoriamente las instituciones de banca múltiple y el Citibank, N.A., sucursal en México. Dicho mecanismo busca por una parte, proteger cierto tipo de pasivos bancarios hasta determinado límite, y por otra, ofrecer apoyo crediticio a aquellas instituciones que presenten problemas financieros, así como el inducir a los bancos a incrementar sus niveles de capital y a ser administrados como si no existiera ningún seguro y, simultáneamente, proteger selectivamente los recursos de los depositantes.³²

Las instituciones de banca de desarrollo no participan en dicho mecanismo ya que, conforme a sus respectivas leyes orgánicas, el Gobierno Federal responde en todo momento por las operaciones pasivas concertadas por dichos bancos con personas físicas o morales mexicanas, así como con instituciones extranjeras.

³² GIL VALDIVIA, Gerardo, *"Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público"*, Ed, Porrúa, México, 1989. p.134.

En 1966, cuando en ausencia de mecanismos consignados en ley para apoyar a las instituciones de crédito éstas recibían financiamientos del Gobierno Federal, a través de un fideicomiso, el cual tenía como fin principal la administración de los créditos correspondientes a los apoyos mencionados, encargándose de constituir garantías que los asegurasen, así como la cobranza relativa a esos financiamientos.

Hasta 1981, no existía en las Leyes Mexicanas un mecanismo específico en vigor, que protegiera a los depositantes. Sin embargo, como antes se hizo mención, en la práctica, el Gobierno Federal otorgaba protección a todos los ahorradores de los bancos a través del uso de fondos públicos, ya fuera tomando control de la institución o pagando todos sus pasivos.

En ese año se previó en la Ley Bancaria, la constitución de un fideicomiso, denominado "*Fondo de Protección de Créditos a Cargo de Instituciones Bancarias*", el cual tenía como propósito establecer un seguro de depósitos limitado. Este fideicomiso recibiría fondos a través de aportaciones de las instituciones de banca múltiple para evitar la carga de proteger a los ahorradores bancarios a través del uso exclusivo de fondos públicos. La intención del fondo no era para que los recursos manejaran una crisis sistémica, sino para contener problemas aislados del sistema bancario. Este fideicomiso nunca llegó a operar.

Por último, en 1986, ya nacionalizado el sistema bancario, la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, dispuso la creación de un nuevo fideicomiso,

denominado “*Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple*” (FONAPRE), el cual da lugar al siguiente inciso a desarrollar.

2.1.2. Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE).

El 10 de noviembre de 1986, con objeto de dar apoyos de diversa naturaleza a los bancos cuya situación los podía llevar a confrontar problemas de iliquidez que, pusieran en riesgo los recursos captados del público, el Gobierno Federal creó el “*Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple*” (FONAPRE).

Como ya se mencionó, dicho fondo se originó en el período en que el sistema de banca múltiple estaba nacionalizado, por lo que este instrumento apoyaba la estabilidad de las instituciones bancarias que eran en ese entonces del Estado. De alguna manera, la intención del Fondo fue sustituir la función que el Banco de México había tenido anteriormente, el cual conservaba un fondo para el rescate de los bancos que se encontraran en dificultades.³³ El Banco de México quedó como fiduciario en este nuevo Fondo, lo cual es natural debido a las funciones que la ley encomienda a este último para actuar como “banco de bancos”.

El fondo recibía aportaciones de las instituciones de banca múltiple de conformidad con la cláusula 3ª del Contrato de Fideicomiso de FONAPRE y con el

³³ Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados LVII Legislatura. “*FOBAPROA-IPAB El debate continúa*”, Ed. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. México, 1999. p. 19.

artículo 77 de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.³⁴ Las instituciones bancarias se obligaban a cubrir al Fondo, el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determinaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), a propuesta del Banco de México y escuchando la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Las instituciones de banca múltiple realizarían aportaciones extraordinarias cuando los recursos del Fondo fueran insuficientes para hacer frente a los apoyos que se requerían otorgar.

Los recursos del FONAPRE debían estar disponibles para llevar a cabo operaciones financieras que apoyaran la estabilidad del sistema financiero y para evitar circunstancias que pudieran tener un impacto en el pago oportuno de las obligaciones por parte de los bancos.

Cabe destacar que los recursos que conformaban el patrimonio del fondo, conforme a las leyes vigentes en esos tiempos, sólo debían de provenir de aportaciones realizadas por las instituciones de banca múltiple, y no por aportaciones provenientes del Gobierno Federal.

³⁴ ARTÍCULO 77.- Las instituciones de banca múltiple deberán participar en el mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se denominara Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, cuya duración será indefinida; (...)

En el contrato constitutivo del Fondo también se preveía la existencia de un Comité Técnico que lo administrara, el cual se integraba por siete miembros propietarios; del Banco de México, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y, de la SHCP, siendo ésta última la encargada de designarlos. Dicho Comité expedía las reglas de operación del fideicomiso y determinaba las operaciones que debían someterse a su previa autorización.

Este fideicomiso sufrió diversas modificaciones, destacando la que tuvo lugar el 17 de enero de 1995, en la que expresamente se establecía que: “en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podrá incrementarse con aportaciones que realizará el Gobierno Federal con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación (...)” Dicha modificación ratifica lo establecido en el contrato del 10 de noviembre de 1986 y concuerda con el articulado de la *Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito*, en relación con la intención inicial de crear dicho fideicomiso, en cuanto a que el patrimonio de éste, se nutriera exclusivamente con fondos provenientes de los mismos bancos.

Durante 1990, la *Ley de Instituciones de Crédito* sufrió diversas reformas, estableciendo que todas las instituciones bancarias participarían en el régimen conocido como el “*Fondo Bancario de Protección al Ahorro*” (FOBAPROA), el cual sustituiría al FONAPRE. El documento titulado “*Modificaciones al Contrato del Fideicomiso FONAPRE*”, que creaba al nuevo fideicomiso, se firmó el 18 de

octubre de 1990, designando al Banco de México otra vez como fiduciario y a la SHCP como fideicomitente de dicho Fondo.³⁵

El 3 de mayo de 1996, se confirmó la nueva denominación del fideicomiso en cumplimiento con las nuevas disposiciones vigentes para entonces y, siendo ya los bancos propiedad nuevamente de accionistas particulares en su mayoría, como anteriormente se ha explicado. La transformación del fideicomiso se realizó mediante un convenio celebrado entre el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario; siendo entonces cuando se le dio la denominación que ahora tiene.

Si bien el nuevo fondo como podemos deducir, es de características muy similares al FONAPRE, presenta respecto a éste, dos diferencias importantes: En primer lugar, además de realizar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple como la había venido realizando el FONAPRE, otorgaría una protección directa a los inversionistas, garantizando el cumplimiento de algunas obligaciones de los bancos y, en segundo término, la ley preveía que los apoyos que otorgara el nuevo Fondo, deberán estar previamente garantizados, requisito que no era indispensable en los apoyos que otorgaba el FONAPRE.

³⁵ Modificaciones al Acuerdo del Fideicomiso FONAPRE, 18 de octubre de 1990.

2.1.3. Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL).

En materia de mercado de valores, también se creó un fondo de apoyo preventivo, denominado “*Fondo de Apoyo al Mercado de Valores*” (FAMEVAL), el cual buscaba preservar la estabilidad financiera y garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las Casas de Bolsa y los especialistas bursátiles con su clientela.

A partir de enero de 1990 la *Ley del Mercado de Valores*, previó que ese fondo de apoyo fuera administrado por el Banco de México, el cual sustituía en esta materia, a la institución fiduciaria que venía operando dicho fondo. El artículo 89 de la mencionada ley, establecía la obligación que tenían las casas de bolsa y los especialistas bursátiles de participar en dicho mecanismo preventivo y de protección del mercado de valores, así como el establecimiento de bases para su organización.³⁶

Las características principales de este fondo son las siguientes:

³⁶ *Ley del Mercado de Valores.*

ARTÍCULO 89.- Las casas de bolsa y los especialistas bursátiles deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al mercado de valores, cuya organización y funcionamiento se sujetará a lo siguiente:

I. El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo de Apoyo al Mercado de Valores, que tendrá la finalidad de preservar la estabilidad financiera de los participantes, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las casas de bolsa y especialistas bursátiles con su clientela, provenientes de operaciones y servicios propios de su actividad profesional, objeto de protección expresa del Fondo.

- a) La Comisión Nacional de Valores determinaba las bases de organización, integración patrimonial y funcionamiento del mismo;

- b) Tanto las Bolsas de Valores, las Casas de Bolsa y los especialistas bursátiles, estaban obligados a cubrir al fondo, aportaciones ordinarias y extraordinarias para el cumplimiento de su objeto. Estas aportaciones debían de ser por los importes resultantes de aplicar al monto de las operaciones que se manejen con intervención de dichos aportantes, la proporción correspondiente para cada tipo de aportaciones que fijaba la citada Comisión.

La proporción relativa a las aportaciones ordinarias se determinaba por la propia Comisión, la cual consideraba los antecedentes sobre los apoyos y garantías requeridas por las Casas de Bolsa y los especialistas bursátiles, las condiciones del mercado de valores y, en su caso, el saldo de los financiamientos que se obtenían del fondo, cuando para la realización de su objeto requería recursos adicionales.

- c) El FAMEVAL, en función de su objeto, podía adquirir acciones representativas del capital social de Casas de Bolsa o especialistas bursátiles, aún en exceso de los límites autorizados por la ley, pero, de ser así, se debía proceder a su venta tan pronto como las circunstancias fueran propicias para ello. Al efecto, el Fondo debía someter a la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores las adquisiciones y ventas que realizara de las citadas acciones.

- d) El Fondo contaba con un Comité Técnico, el cual se integraba por representantes de la SHCP, de la Comisión Nacional de Valores, del Banco de México, de Nacional Financiera, S.N.C., de las Bolsas de Valores y de la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, A.C.

Tratándose de las dos últimas, los representantes no debían ser administradores, funcionarios o empleados de Casas de Bolsa o especialistas bursátiles.

- e) El Fondo se encontraba sujeto a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional de Valores, debiendo aquél, proporcionar a la Comisión toda la información y documentación que, en ejercicio de dichas atribuciones se le solicitara en función de las operaciones que realizaba.

De conformidad con los artículos transitorios de la *Ley de Protección al Ahorro Bancario*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de enero de 1999, se extinguió dicho Fondo, al establecerse en el artículo Octavo Transitorio de la mencionada ley, la obligación que tiene la SHCP y el Banco de México de llevar acabo los actos necesarios para la extinción del fideicomiso a que hace mención el artículo 89 de la *Ley del Mercado de Valores* vigente hasta la entrada en vigor del Decreto por el que se expide la mencionada ley.³⁷

³⁷Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el martes 19 de enero de 1999.

Asimismo, también el artículo Séptimo Transitorio, establece la asunción de la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, distintos a aquellos de capitalización de compra de cartera, realizadas por el fideicomiso a que se refiere el artículo 89 de la *Ley del Mercado de Valores*, es decir, el FAMEVAL al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

De lo anterior se desprende que se elimina la protección para los inversionistas bursátiles, ya que se presume que los mismos cuentan con la capacidad técnica, así como con la sofisticación para evaluar las inversiones que realicen.

2.1.4. Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

El “*Fondo Bancario de Protección al Ahorro*” (FOBAPROA) fue oficialmente creado por el Gobierno Federal en 1990, para dar cumplimiento a lo que establecía la *Ley de Instituciones de Crédito*. El artículo 122 de la misma, el cual forma parte del Título Sexto, denominado “De la Protección de los Intereses del Público”, prevé la existencia de dicho fideicomiso, el cual sustituía al FONAPRE.

Dicho Fondo presentaba las siguientes características:

- a) Era un fideicomiso de carácter público, constituido por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como *fideicomitente* y el Banco de México como *fiduciario*, el cual realizaba operaciones de inversión de los bienes aportados y, como *fideicomisarias* las Instituciones de Banca Múltiple.

Dicho fondo no tenía el carácter de entidad paraestatal, por lo que quedaba exento de sujetarse a las disposiciones aplicables a dichas entidades, lo que le proporcionaba una mayor flexibilidad operativa.

- b) Su finalidad era la realización de operaciones preventivas para evitar problemas financieros que pudiesen afrontar las instituciones de banca múltiple, y el Citibank, N.A., sucursal en México, así como asegurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, siempre que aquéllas fueran objeto de protección expresa del Fondo.
- c) Para el funcionamiento del fideicomiso, se establecía que las instituciones de banca múltiple podían recibir apoyos preventivos, pero debían garantizar el pago puntual y oportuno de dicho apoyo con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales de su propiedad o cualquier otro bien que, a juicio del fiduciario, fuera suficiente para cubrir dicha garantía.

Cuando la garantía recaía en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, se afectaban primeramente títulos representativos de la Serie "A" hasta por el importe de la garantía requerida y, en caso de que tales títulos no cubrieran el total de dicho importe, se afectaban títulos correspondientes a las demás series de acciones.

Lo anterior con el propósito de que, por una parte, fueran los propios dueños de los bancos quienes garantizaran con sus recursos la solvencia de esas instituciones, de tal forma que los apoyos conferidos, no representaran un subsidio a cargo del Gobierno Federal y, por otra, que aquellos accionistas que tenían el control efectivo de la institución de crédito y, por tanto la responsabilidad última sobre la administración de la propia institución, esto es, los accionistas de la serie "A", fueran los que garantizaran en primer término los apoyos antes referidos.

Si los correspondientes accionistas no otorgaban de manera voluntaria la garantía aludida, la ley correspondiente, facultaba al director general de la institución que fuera a recibir el apoyo o a quien ejerza sus funciones, a afectar en garantía las acciones de la institución que resultaran necesarias. Para ese y otros efectos la ley preveía que dichos títulos debían mantenerse permanentemente en una institución para el depósito de valores. Si el director o quien ejercía dichas funciones, no procedía conforme a lo anterior, el Fondo podía solicitar directamente a la institución para el depósito de valores que afectase en garantía las acciones requeridas.

En los estatutos y en los títulos representativos del capital, las instituciones de banca múltiple debían prever expresamente el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas respecto al régimen de garantía mencionado.

- d) Los recursos del Fondo se obtenían de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que los bancos se obligaban a hacer al fiduciario, por las sumas que al efecto determinaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismas que se cargaban por el Banco de México en las cuentas que lleva a tales instituciones, precisamente en las fechas en que dichos pagos debían efectuarse. Las cantidades así cargadas simultáneamente se abonaban al Fondo.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución, correspondientes a un año natural, no debían exceder, respectivamente, del cinco al millar o del siete al millar del importe a que ascendían las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo.³⁸

Las instituciones de banca múltiple que se crearan con posterioridad a la constitución del FOBAPROA, estaban obligadas a aportar a éste la cantidad inicial que resultara de aplicar al importe del patrimonio neto del propio fondo, el porcentaje que el capital neto del banco de que se trate represente del capital neto del conjunto de los bancos múltiples.

³⁸ ARTÍCULO 122, fracción III.- segundo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial el 18 de julio de 1990, con reformas publicadas el 23 de diciembre de 1993.

De las disposiciones contenidas en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, se desprende que el Fideicomiso servía para otorgar créditos a los bancos cuando éstos lo requerían y, que el Fondo del cual se podía disponer para otorgar dichas ayudas crediticias, debía integrarse con aportaciones que hacían las propias instituciones de crédito. En ninguna parte del mencionado artículo se encuentra alguna disposición directa o sugerida, en el sentido de que dicho Fondo se podía integrar con aportaciones tomadas del erario público, por tanto, según el precepto, la ayuda que algunos bancos pudieran recibir, debería de provenir necesariamente de sus aportaciones y de las aportaciones del resto de las instituciones bancarias.³⁹

- e) El precepto arriba señalado, también preveía la creación de un Comité Técnico, integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Durante el período de finales de 1994 a abril de 1997, varios asuntos urgentes que involucraban distintos aspectos de la supervivencia bancaria y de la implementación de programas bancarios eran manejados y discutidos por dicho Comité. Se consideraba que el Comité Técnico tenía la participación y recibía la opinión de las autoridades financieras relevantes, de tal forma que cualquier problema importante o cuestión era discutido con profundidad y con la información adecuada. A su vez, instrucciones de apoyo financiero al Fideicomiso del FOBAPROA eran proporcionadas por el Comité Técnico.

³⁹ Vid supra, capítulo I, inciso 1.3.

Dicho Comité tenía la autoridad y el poder para la toma de decisiones, que ejerció apoyándose en información que le proporcionaban las autoridades financieras. Las decisiones tomadas por el Comité Técnico incluyeron la aprobación de:

- Cambios a la estructura organizacional y en las responsabilidades del Fondo;
- Determinaciones y mejoras a las reglas de los programas bancarios;
- Apoyo requerido para la asistencia financiera del Fideicomiso del FOBAPROA;
- Acuerdos de venta de bancos y sucursales; y
- La creación y determinación de la competencia de los subcomités.

LA CNBV era el miembro más influyente del Comité. La influencia de la Comisión se originaba de su mandato, ya que es el único organismo con acceso completo a toda la información bancaria.

Las facultades de este órgano colegiado eran determinar los términos y condiciones de los apoyos con cargo al Fondo, los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de esos pasivos, objeto de protección expresa, la periodicidad de las aportaciones ordinarias y las demás facultades que se preveían en el contrato.

Esta última facultad, no puede sin embargo interpretarse con tal amplitud, es decir, que en el contrato se otorguen al Comité Técnico facultades que vayan más allá de los fines específicos que la ley señala al Fondo. Se debe entender que las facultades que expresamente se prevén en el contrato de fideicomiso, serán las estrictamente necesarias para el cumplimiento de los fines que la ley determina.

Interpretar de otro modo esas facultades implícitas en la ley, pero con carácter de explícitas en el fideicomiso, harían innecesarias las disposiciones legales, que acotan con precisión que es lo que el legislador encomienda al fiduciario.

- f) Para que dicho Fondo estuviera en posibilidad de cumplir con sus fines, los bancos múltiples estaban obligados a proporcionarle la información que éste solicitara, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confrontaran y que, a su juicio, pudiera dar lugar a apoyos del Fondo. Asimismo, los bancos tenían la obligación de recibir los apoyos que, a propuesta del Comité Técnico del Fondo, la SHCP estimara necesarios, debiendo cumplir con los programas o medidas correctivas que dicho Fondo aprobara.

El FOBAPROA desempeñó sus funciones mediante los diversos programas de apoyo a los bancos que el Gobierno Federal implementó,⁴⁰ y en cumplimiento de dichos programas llevó a cabo los siguientes tipos de operaciones:

- 1.- Otorgamiento de créditos simples;
- 2.- Otorgamiento de créditos con garantía accionaria;
- 3.- Aportaciones de capital;
- 4.- Adquisición de acciones; y
- 5.- Adquisición de obligaciones.

La adquisición de flujos por lo general, no fue cubierta en efectivo, sino mediante suscripción de pagarés los cuales fueron avalados por la SHCP a favor de las instituciones de crédito.

Los programas consistentes en el otorgamiento de créditos, simples o con garantía accionaria, se encontraban dentro de los fines del fideicomiso y de la autorización de la ley. Respecto a la adquisición de flujos de efectivo de una cartera seleccionada por el banco, bajo el PROCAPTE, en donde el banco sería el responsable de la cobranza y la administración de los créditos, la legalidad de estas adquisiciones es discutible, debido a que los derechos sobre flujos de efectivo fueron transferidos por el banco a un fideicomiso administrado por el mismo banco, cuyo beneficiario era el FOBAPROA. A cambio de estos derechos en el

⁴⁰ Vid supra, capítulo I, inciso 1.2.

fideicomiso, el FOBAPROA emitía pagarés pagaderos a diez años a favor del banco, los cuales se encontraban respaldados por el Gobierno Federal.⁴¹

Es necesario determinar si el pago que se hizo correspondió al valor de la cartera adquirida y cual fue el origen de ese efectivo; si se tomó del Fondo o bien si los fondos fueron aportados por el Gobierno Federal.

El documento de Mackey, recuerda por otra parte, que a cambio de que el FOBAPROA participara en la compra de la cartera de créditos designados, se requería al banco inyectar capital nuevo, como anteriormente se ha hecho mención en el capítulo anterior. Esto se hizo generalmente sobre la base de que el banco aportaría un peso de capital nuevo por cada dos pesos de cartera seleccionada para el fideicomiso. Sin embargo, también es un hecho reconocido por las autoridades que ese criterio no fue uniforme, ya que se presentaron favoritismos y privilegios, denunciados incluso por banqueros perjudicados, ya que a algunos bancos se les compraba cartera en una proporción distinta. Por ejemplo, a Banca Serfín llegó a comprársele cartera a razón de 7 a 1. Es decir por cada peso que aportaran los accionistas, al banco entonces comandado por Adrián Sada González se le compraban siete pesos en cartera.⁴²

Originalmente, al Programa de Capitalización y Compra de Cartera, no entrarían los créditos irrecuperables (clasificación "E"), los créditos en manos de

⁴¹ Idem.

⁴² CORDOVA ACOSTA, Carlos, "La banca "rescatada" no reacciona y requerirá de un nuevo salvamento", Revista Proceso. Semanario de información y análisis, núm 1186, 25 de julio de 1999, p. 6-9.

compañías en quiebra o suspensión de pagos, los descontados con bancos de desarrollo, los denominados en UDIS y los célebres créditos relacionados a accionistas, familiares, socios y altos funcionarios del banco, entre otros. Al paso del tiempo y al calor de la crisis imperante, el sistema de banca múltiple continuó deteriorándose, además de que las autoridades financieras (Guillermo Ortiz en la SHCP, Miguel Mancera en el Banco de México y Eduardo Fernández en la CNBV) no anticiparon completamente la severidad de los problemas ni la duración de la crisis y la complejidad concerniente a la implementación de ese programa.

Por todo lo anterior, al Comité Técnico del FOBAPROA no le quedó más que aceptar créditos que habían sido excluidos anteriormente. Es decir, el Fondo recibió fundamentalmente cartera y créditos que nunca se iban a recuperar. Como refuerzo de lo anterior podemos mencionar las aseveraciones que realizó Mackey en su auditoría, al señalar que; “de nuestra revisión de los diversos bancos, resultaron evidentes un gran número de créditos a accionistas efectuados con el fin de adquirir acciones. En la medida que tales créditos se efectuaban sin recurso o en donde la única garantía eran las mismas acciones, surgen serias dudas respecto a su cobrabilidad”.⁴³

En suma, iban ya tres programas y la banca aún no se recuperaba. La amenaza de quiebra seguía latente y los banqueros no hallaban capital nuevo para inyectar a la banca. Nació así el cuarto programa de intervención y saneamiento, “para salvar a los bancos de su liquidación”.

⁴³ MACKEY W., Michael, Op. cit, p. 101.

Con este programa se dieron nuevas inyecciones de capital por parte del Gobierno a cambio de acciones del banco; venta de paquetes accionarios a bancos extranjeros o nacionales en mejor posición; fusiones; venta de sucursales, etc. El FOBAPROA, por esta vía, se convirtió en el principal banquero del país. A junio de 1998 se encontraban intervenidos 12 bancos: Banco Anáhuac, Banca Cremi, Banco Oriente, Banco Unión, Banpaís, Banco Industrial, Banca Confía, Banco Capital, Banca Interestatal, Banco Obrero, Banco del Sureste y Pronorte.

Durante las intervenciones la CNBV tomó el control de las instituciones de crédito y suspendió los derechos de los accionistas, reemplazó a la administración existente en dichas instituciones y designó a un interventor-gerente, pero la legalidad del Fondo de tomar posesión de los activos de las instituciones insolventes ha sido sujeta a una considerable revisión, como se ha hecho mención en capítulos anteriores y se profundizará más adelante, en cuanto a la manera en que el FOBAPROA obtuvo las acciones de algunos bancos, atacada como inconstitucional.

Este programa de saneamiento es el que ha salido más caro a la nación, conforme al informe Mackey⁴⁴.

En un primer balance, Mackey sostiene que los programas del FOBAPROA sólo han diferido la solución del problema principal, que es la falta de capital en el sistema bancario. Esto incluye también a los bancos no intervenidos, ya que los

⁴⁴ Vid supra, capítulo I, inciso 1.2.

problemas comunes que se identificaron en los bancos no intervenidos fueron la falta de capital, reservas insuficientes para pérdidas por créditos, créditos a accionistas no recuperables y deficiencias administrativas.

De los 12 bancos no intervenidos, cuatro fueron vendidos: Bancen, Inverlat, Probursa y Banco Mexicano; dos se vendieron posteriormente: Atlántico y Promex; cuatro se encuentran operando en la actualidad (con los accionistas originales): Banamex, Bancomer, Banorte y Bitat y, dos permanecen con problemas importantes: Bancrecer y Serfín.

El auditor señala que incluso en México con un mejor entorno económico, muchos de los bancos seguirán significativamente subcapitalizados y sujetos a las presiones y riesgos que representan una cartera pobre, propiedad concentrada, administración inexperta y un marco regulatorio y de supervisión que no está preparado para dejar que fracasen los bancos insolventes o fuertemente subsidiados.

El sistema bancario sigue estando significativamente subcapitalizado, y parte de este capital tiene una calidad cuestionable. Las razones para esto incluyen la renuencia de los inversionistas para inyectar capital adicional al sistema bancario, con un marco legal que protege los derechos de los acreditados, sobre todo en un entorno en donde el no pago de deudas es aceptable.

El FOBAPROA permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del Programa de Capitalización de Compra de Cartera

(PCCC), a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados, en las cuales ésta y el Ejecutivo Federal, tomarán las medidas pertinentes para que dichas auditorías concluyan en un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En efecto, el artículo quinto Transitorio reza así:

“QUINTO.- El fideicomiso a que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de “capitalización y compra de cartera” y de dar cumplimiento a lo señalado en el artículo Séptimo Transitorio de este Decreto, a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados (...).”

2.1.4.1 Régimen Jurídico.

1.- Evaluación de la legislación y la normatividad de Quiebra y Suspensión de Pagos.- La Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de abril de 1943, presentaba ciertas imprecisiones y, como tal, fallaba al proporcionar una guía adecuada, lo que ocasionaba que dicha ley fuera mal interpretada y aplicada de manera inconsistente por los tribunales.

La inadecuada infraestructura del sistema de justicia sobre quiebras, resultó incapaz de manejar el número de demandas que se interpusieron durante la crisis. Esto debido al hecho de que existían pocos jueces en el país que llevaran a cabo un juicio para proceso de quiebras, problema que continúa vigente hasta la fecha.

Los jueces se encontraban obligados a acordar resoluciones para cada objeción presentada ante ellos por parte de los deudores. Los deudores utilizaron esta debilidad, con lo que retrasaban deliberadamente la recuperación de las garantías por parte de los acreedores aumentando las excepciones sin fundamento. Estas excepciones a su vez, contribuyeron con la inhabilidad de los tribunales para atender rápidamente los asuntos que tenían frente a ellos.

Además de la legislación para quiebras, la recuperación por parte de los bancos se dificultaba por las leyes que regulaban la ejecución de la misma ley y las cobranzas. El proceso era tardado y engorroso, con retrasos substanciales y, cuando se pronunciaban sentencias favorables, éstas no siempre se ejecutaban, por lo que intentar recuperar un crédito a través de procesos legales a menudo se llevaba de tres a siete años. Aunado a esto los deudores apelaban las decisiones judiciales con el conocimiento de que normalmente las instituciones de crédito tratarían de llegar a un arreglo fuera de los tribunales.

Aunque en teoría la Ley de Quiebras contenía disposiciones dirigidas a proteger los derechos de acreedores garantizados, permitiéndoles tomar posesión de

los activos, en la práctica, dicha protección se veía minimizada debido a suspensiones automáticas sobre activos dados en garantía.

Debido a que los procesos eran tardados e ineficientes, un acreedor normalmente recibía únicamente una pequeña parte del dinero que se le debía. Por ejemplo, a los trabajadores se les paga su sueldo, trabajen o no, durante el período en que la entidad permanezca en el proceso de aprobación y hasta que el juez dicte sentencia. Además, sin importar la existencia de una garantía, los acreedores garantizados solamente tienen derecho a la cantidad residual después de haber pagado a los otros acreedores.

Debido a que los deudores se encontraban protegidos por el sistema legislativo y judicial, existía una resistencia pública a la reforma de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. Los principales obstáculos para reformar dicha ley eran de carácter social y político: primero, es difícil aprobar leyes durante una crisis debido a las ramificaciones desfavorables que podrían tener en el sistema financiero y, segundo el número de negocios y personas físicas que podrían ser susceptibles a quiebras era grande, lo que podía activar una recesión o depresión, dando como resultado que el gobierno se sujetara a una intensa oposición política si éste propusiera una nueva legislación.

En 1995 se intentó hacer un proceso de reestructuración fuera de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, denominado “*Unidad de Coordinación para Acuerdos Bancarios y Empresas*” (UCABE). La UCABE fue una organización

informal que intentó establecer las fases para la reestructuración financiera de los créditos corporativos más grandes, por medio de negociaciones adicionales entre deudores y bancos para evitar la quiebra y para apresurar el proceso. Aún cuando los bancos tendían a buscar dichos arreglos fuera de los tribunales, estos sólo presentaban grandes ventajas para los deudores.⁴⁵ En 1997 se disolvió la UCABE.

La falta de recursos judiciales adecuados, así como la existencia de leyes de quiebras deficientes tuvieron un impacto significativo en el sistema financiero. Los bancos no disponían facilidades para otorgar préstamos, debido a las dificultades que enfrentaban al cobrar las garantías, lo que originó un problema de escasez crediticia. Las pérdidas crediticias bancarias y el costo de pedir prestado para empresas se convirtió en algo anormalmente alto. A consecuencia de lo anterior, se desarrolló una cultura de no pago de créditos, con lo que se amplió el problema de riesgo moral.⁴⁶

Los derechos de los acreedores requerían de mayor protección, de tal manera que en la práctica fueran capaces de recuperar cantidades razonables sobre sus créditos garantizados. Pero si estos derechos se fortalecen, se debe buscar un balance entre éstos y los derechos de los deudores, a fin de evitar una epidemia de quiebras.

⁴⁵ MACKEY W., Michael, Op. cit, p. 106.

⁴⁶ El riesgo moral ocurre cuando los miembros del sistema financiero, por ejemplo la gerencia del banco o los depositantes, toman un riesgo muy alto debido a que las garantías están protegidas completa o parcialmente contra pérdidas.

El número de tribunales y jueces se debe aumentar en materia de quiebras, para permitir que se procesen los casos de quiebras y suspensión de pagos de manera oportuna, así como establecer límites de tiempo sobre el período en el cual se le permite a un deudor suspender el pago de sus obligaciones, de tal manera que se faciliten las ejecuciones en caso necesario. Aunado a esto, también es necesario establecer restricciones en cuanto al número de excepciones, impugnaciones y apelaciones que puedan presentar los deudores, con el objeto de reducir el impacto que dichas impugnaciones tengan en la decisión oportuna de los procesos judiciales.

El 19 de abril del 2000, se aprobó la Ley de Concursos Mercantiles, la cual abroga a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos entonces vigente. Dicho ordenamiento se creó, debido a la urgente necesidad de contar con una nueva legislación en esta materia, dado que el actual marco jurídico, se vio rebasado por la realidad, lo que en la práctica redundó en múltiples problemas, como ya se señaló anteriormente. Con esta reforma se busca aliviar la tarea del juez en los procedimientos concursales, sin que deje de ser éste el órgano central y rector de la quiebra, pero para resolver los problemas financieros, comerciales o administrativos contará con la participación de especialistas que lo asistan en sus resoluciones. Así mismo, dicha ley prevé dos etapas en el concurso mercantil: la conciliación y la quiebra. La finalidad de la conciliación será maximizar el valor social de la empresa fallida mediante un convenio entre el comerciante y sus acreedores, y la finalidad de la quiebra será que, cuando no sea posible alcanzar un arreglo durante la etapa de conciliación. Se preserve el valor de la empresa mediante su liquidación ordenada para que el producto de ésta proceda al reparto correspondiente entre el comerciante

y sus acreedores. La etapa de conciliación operará ipso facto e ipso jure solamente por la voluntad del empresario mercantil pero limitada a un plazo fatal de seis meses.

En México, el impedimento principal para contener los costos de la crisis financiera fue la incapacidad de liquidar y disolver de manera eficiente a los bancos insolventes mientras se sostenía y apoyaba aquellos bancos solventes. Gran parte de esto se debió a los procedimientos de reorganización largos y costosos que resultaban de las leyes de quiebras ineficientes.

Según Mackey, la política de salida era el cierre o liquidación de un banco, ya fuera voluntariamente o a través de la coacción de una autoridad regulatoria. En México no existe una política de liquidación voluntaria ni mucho menos una política formal de salida para una disolución forzosa y, además nuestro país adolece de una autoridad de supervisión con un marco legal adecuado y eficiente, así como de la voluntad, la autonomía y facultades para implementar esa política estricta. Es decir, no contamos aún con un marco judicial y legal efectivos con respecto a la quiebra de instituciones financieras, la quiebra en general y la suspensión de pagos.

A la CNBV sólo se le permitía solicitar la suspensión de pagos o quiebra a los juzgados de quiebras. No tenía la autoridad para forzar la quiebra de una institución sin el previo consentimiento de los tribunales. Aunque este proceso es la práctica común en países industrializados, el proceso de aprobación es largo en el

nuestro, lo cual obstaculiza la capacidad de la Comisión para llevar a cabo procesos de quiebra de manera oportuna .

Las leyes mexicanas contemplan el término de *liquidación* en más de una circunstancia:

1. La liquidación se refiere a la venta de los activos por efectivo y no necesariamente se refiere a la liquidación total de la entidad. La CNBV tiene la facultad de llevar a cabo este tipo de liquidaciones, según el artículo 4° de la *Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores*.⁴⁷
2. La liquidación se refiere a la completa disolución y liquidación, incluyendo la remoción de la licencia de la entidad para su operación. Esta forma de liquidación se denomina “cierre” de un banco. La CNBV no se encuentra autorizada para llevar a cabo este tipo de liquidación, sin embargo la SHCP tiene la facultad de retirar la autorización de un banco.

El impedimento principal para poner en marcha dicha política de salida eficiente, es la renuencia por parte del Gobierno para permitir que los bancos quiebren⁴⁸. Además, a pesar de la facultad antes expuesta, para liquidar activos y suspender las operaciones de una institución bajo intervención gerencial, la política

⁴⁷ Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

ARTÍCULO 4o. Facultades correspondientes a la CNBV:...

XXI.- Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley.

⁴⁸ Vid supra. Protección a los ahorradores bancarios. (2.1.1.)

de la CNBV era llevar a cabo una intervención gerencial solamente como último recurso.

La SHCP declaró que apoyaba totalmente la política de no permitir que los bancos quebraran o entraran en liquidación. Como resultado de esa política, no se forzó a los bancos insolventes para que salieran del sistema. Se intentó la reestructuración y se utilizó la intervención gerencial como el último recurso, a lo que ya se hizo mención.

La ausencia de una política adecuada de liquidación de las instituciones bancarias, tuvo un impacto significativo en la salud y desarrollo del sistema financiero, y es una de las razones por las que el marco regulatorio permanece deficiente a pesar de los progresos que se han hecho en la áreas de supervisión.

A pesar de los obstáculos externos mencionados, los cuales obstaculizan la facultad que tiene la CNBV para llevar a cabo eficientemente una política de salida, ya que la misma tiene la autoridad necesaria para tomar el control de la institución y proceder a la venta de activos y con la suspensión de sus operaciones.

2.- Supervisión de Grupos Financieros.- La *Ley para regular las Agrupaciones Financieras* de 1990 presentó la posibilidad de tener grupos financieros en México. En 1995 la CNB y la CNV se fusionaron en un intento para consolidar la supervisión de las instituciones bancarias y de valores, ya que con la creación de

grupos financieros en cualquier país, surgen ciertos problemas que deben manejarse de manera conjunta por las autoridades supervisoras, algunos de los cuales se enumeran a continuación:

- Enfoque general para la supervisión de grupos financieros;
- La evaluación de la suficiencia de capital;
- Grandes exposiciones de riesgo a nivel de grupo;
- Transparencia de las estructuras de grupo, y
- Derechos a tener acceso a la información acerca de entidades no reguladas.

Conforme a la *Ley para regular las Agrupaciones Financieras*, las compañías controladoras de los grupos financieros se encuentran sujetas a la inspección y supervisión de la CNBV que supervisa a la entidad financiera que, según la opinión de la SHCP, es el miembro dominante del grupo financiero. Actualmente, la Comisión supervisa todos los grupos que contienen un banco. La compañía controladora tiene la obligación de aceptar en sus instalaciones, las visitas de la Comisión y proporcionarle todos los reportes e información necesaria.

A los grupos financieros no se les requiere mantener una proporción o índice específico, relativo a la suficiencia de capital, solamente a las entidades individuales. Es importante que se supervise la suficiencia de capital en una base individual pero que se complemente por medio de un examen del capital del grupo financiero como un todo, ya que los problemas que enfrente un miembro pueden afectar a los demás miembros del grupo. A pesar de que nuestro país tiene reglas de

diversificación de riesgos en vigor para instituciones financieras individuales, no existen reglas en vigor para evaluar las exposiciones elevadas de riesgo a nivel de grupo. Las situaciones de elevada exposición de riesgo a nivel de grupo pueden llevar a un contagio en todo el grupo, por lo que es esencial que los supervisores se mantengan informados de manera regular y oportuna sobre la existencia y naturaleza de todas estas exposiciones.

La CNBV emitió el 30 de julio de 1997 la circular número 1368, la cual establecía como obligación para las instituciones de crédito, el identificar a los grupos de personas físicas y morales, que debido a su capital o vínculos de responsabilidad constituyan riesgos comunes. Cada institución financiera debía mantener un listado de todas las partes relacionadas identificadas y presentar dicha lista a la Comisión semestralmente.

A pesar de que el marco regulatorio permitía la existencia de grupos financieros desde 1990, fue hasta el primero de mayo de 1995 cuando la CNB y la CNV se fusionaron creando así la CNBV como antes se señaló. Aunque no se requiere una fusión de la autoridad supervisora para lograr una consolidación eficaz, la fusión de las Comisiones facilitó ese proceso, por lo tanto dicha fusión fue un paso positivo hacia la supervisión de grupos financieros.

Si las leyes permiten la operación de grupos financieros, éstos deben de estar adecuadamente supervisados. La CNBV ha sido consciente de la necesidad de una buena supervisión. En 1996, la Comisión firmó una resolución del Comité del

Presidente de la IOSCO (Organización Internacional de Comisiones de Valores) acordando que ciertos principios deben formar las bases para la evaluación de riesgo de los grupos financieros y se deben utilizar, en la medida de lo posible, a fin de guiar el desarrollo de la práctica regulatoria y de la cooperación regulatoria en el área de grupos financieros.

3.- Evaluación de las facultades de los organismos regulatorios.- Existen numerosas áreas de superposición en cuanto a las responsabilidades de las autoridades regulatorias y organismos que integran el sistema financiero, para lo cual existían dos foros de coordinación entre las distintas autoridades regulatorias:

El primer foro fue el *Comité Técnico del FOBAPROA* por medio del cual los miembros de la SHCP, CNBV y el Banco de México participaban en las decisiones con respecto a la recuperación y apoyo de las instituciones financieras en problemas. Los representantes de la dirección del Fondo podían asistir a dichas juntas, pero sin derecho a voto y, como resultado, tenían poca influencia sobre las decisiones relacionadas con el apoyo proporcionado a los bancos. Esto resalta el hecho de que la Dirección del FOBAPROA, contrario a la percepción general, no participaba en la toma formal de decisiones con respecto al apoyo proporcionado al sistema bancario.

El segundo foro era la *Junta de Gobierno de la CNBV* en donde participaban miembros de la Comisión, el Banco de México y la SHCP. En este foro el Banco de

México y la SHCP tenían acceso a la información sobre las diversas instituciones financieras bajo la supervisión de la CNBV.

La Ley de Instituciones de Crédito establece la obligación para las instituciones de crédito de presentar información y documentación financiera según lo requiera la SHCP, el Banco de México y la CNBV. De acuerdo a la CNBV el FOBAPROA y las autoridades regulatorias tenían acceso en línea a la información financiera a través del uso de la base de datos SAE, iniciada en 1991, así también las otras autoridades regulatorias, según la CNBV también tenían acceso a dicha base de datos.

La CNBV y el Comité Técnico del FOBAPROA eran los responsables de asegurar el cumplimiento de las medidas correctivas, es decir la Comisión tenía la autoridad legal para implementar y asegurar el cumplimiento de dichas medidas conforme lo señalaban sus facultades que, incluían la conducción de exámenes especiales para evaluar la eficacia y logro de los programas correctivos recomendados, así como las intervenciones administrativas o gerenciales de la entidad, en caso de incumplimiento de las mismas. Las instituciones de crédito se encontraban obligadas legalmente a implementar las acciones correctivas en respuesta de las observaciones hechas por la Comisión.

El FOBAPROA era el responsable de asegurar el cumplimiento de los programas correctivos desarrollados por las instituciones financieras, los cuales recibían apoyo financiero del Fondo. Sin embargo, no se establecían procedimientos

específicos en la ley o en las Actas del Comité Técnico por lo que no estaba del todo claro la manera en que FOBAPROA cumplía con ese mandato. El Fondo no tuvo suficientes mecanismos y regulaciones que aseguraran el cumplimiento de lo anterior.

En el plan estratégico del FOBAPROA, establecido por el Comité Técnico, se le dio el mandato de ayudar a determinar la mejor manera en que las instituciones deudoras y aquellas capitalizadas por el Fondo pudieran ser intervenidas. Sin embargo, por ley, se le otorgaron facultades a la CNBV para la intervención gerencial, por lo que el Comité Técnico no podía pasar por alto dicho estatuto, dando como resultado que el FOBAPROA no contaba con facultades gerenciales sobre la institución.⁴⁹

Actualmente, tanto la SHCP como la CNBV tienen la autoridad para emitir la regulación prudencial. Sin embargo, cada organismo es responsable de áreas específicas de regulación prudencial, de tal manera que sus responsabilidades no se superpongan. Por ley, la CNBV únicamente tiene derecho a emitir la regulación prudencial en las áreas de administración de riesgos y principios contables. La SHCP, por otra parte, es responsable de la emisión de todas las demás regulaciones prudenciales tales como los requerimientos de suficiencia de capital. La SHCP tiene muchas otras responsabilidades para el sistema financiero y como tal sería más

⁴⁹ A diferencia del FOBAPROA, la nueva ley que regula al IPAB, le proporciona la facultad de realizar una intervención gerencial en aquellas instituciones a la que les proporciona el apoyo financiero, mientras que la CNBV podrá intervenir gerencialmente a las instituciones en donde se hayan detectado operaciones irregulares.

eficaz el dejar la emisión de regulaciones prudenciales a la autoridad supervisora. Parece ser que se está avanzando hacia esa dirección, ya que la legislación mexicana actualmente está pendiente sobre el hecho de darle a la CNBV la autoridad legal para emitir todas las regulaciones prudenciales.

Los problemas ocasionados por la superposición de responsabilidades se pueden encuadrar en los siguientes:

- La creación de debilidades estructurales;
- La falta de realización del rendimiento de cuentas;
- Confusión en cuanto a las responsabilidades; y
- La carga para las instituciones financieras con requerimientos excesivos en cuanto a los informes financieros.

4.- Reglas de Suficiencia de Capital para los Bancos (CAPS).- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió las nuevas *Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple*, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 22 de septiembre de 1999, a fin de calcular el capital neto de las instituciones de crédito en el sistema bancario mexicano. Los cambios introducidos homologan con prácticas internacionales e incorporan, además, las recomendaciones del Comité de Basilea. Estas reglas de capitalización para la banca entraron en vigor el 1 de enero del 2000 y su aplicación se hará en forma gradual. Sin embargo, dichas reglas presentan ciertas excepciones.

La principal excepción entre los dos enfoques para calcular el capital neto se encuentran en los componentes del Nivel I de capital. El Acuerdo de Basilea define el capital del Nivel I como acciones ordinarias totalmente pagadas y en circulación, acciones preferentes perpetuas no acumulativas y reservas conocidas. México define el Nivel I de capital como aquel que no devenga intereses y presenta un valor estable para absorber pérdidas.

Según el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, se espera que el Nivel I de capital sea la mayoría de capital ya que tiene como objetivo representar el capital de mayor calidad en una organización. El capital de alta calidad consiste en capital pagado, utilidades retenidas y reservas conocidas. El Nivel II de capital generalmente incluye partidas de menor calidad pero aún mantiene aspectos de capital en su naturaleza, este incluye partes de emisiones de acciones preferentes, deuda subordinada y reservas para revaluación.

Al evaluar la adecuación del capital, se debe hacer énfasis en el Nivel I de capital debido a que, en primer lugar, es el elemento clave del capital común a los sistemas bancarios de todos los países. En segundo lugar, se puede observar directamente en estados financieros publicados y es la base sobre la cual se toman decisiones de mercado en cuanto a la adecuación de capital. Finalmente, tiene un efecto vital en cuanto a los márgenes de utilidad y en cuanto a la capacidad del banco para competir.⁵⁰

⁵⁰ Basle Capital Accord. Internacional Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. Julio, 1988 con reformas hasta abril de 1998.

El concepto de capital ajustado a riesgo sirve para asegurar que exista una protección adecuada para los depositantes y que la gerencia del banco no tome riesgos indebidos. Bajo el Acuerdo de Basilea, los índices mínimos sugeridos del Nivel I de capital son del 8% y probablemente podrían ser del 10% en países donde existe una baja tasa de ahorro, tal como sucede en nuestro país. Si el capital no es lo suficientemente alto o no es de buena calidad entonces efectivamente existe mayor riesgo asumido por los depositantes. Este riesgo se transfiere potencialmente a las instituciones de seguros de depósitos bancarios o al Gobierno, en caso de existir un respaldo para los depósitos ilimitado.

En nuestro país se determinó que ciertos componentes del capital de baja calidad se incluyeran en el cómputo de los saldos de capital de los bancos. Entre estas cuentas de capital de baja calidad se pueden mencionar: impuestos sobre la renta diferidos, revaluaciones como resultado de la contabilidad inflacionaria e insuficiencias en reservas sobre créditos que no generan intereses.⁵¹ Además en el Nivel I de Capital estaban incluidas las obligaciones subordinadas de conversión forzosa que, bajo el Acuerdo de Basilea, estarían incluidas en el Nivel II de Capital.

Lo que se presenta a continuación detalla los componentes que necesitan ajustarse para volver a calcular el capital neto y de esta forma hacer que los cálculos del índice de capitalización de los bancos estén mayormente alineados con el Acuerdo de Basilea.

⁵¹ MACKEY W., Michael, Op. cit, p. 132.

a) *Impuesto sobre la Renta Diferido.*- Un componente significativo del Nivel I de Capital en algunos bancos consiste de impuestos diferidos, registrados como activos, que se integran en utilidades retenidas. Los impuestos diferidos se pueden registrar como activos como resultado de dos tipos de diferencias en cuanto al tiempo: Primero, como Reservas para Pérdidas, las cuales bajo la ley fiscal mexicana, la cantidad de reservas para pérdidas crediticias que sea deducible en cualquier año está restringida al 2.5% de la cartera crediticia promedio del año. Si las reservas reales son mayores al 2.5% entonces las pérdidas crediticias pueden deducirse en los próximos años. No existe un límite de tiempo para la utilización de esas pérdidas. En segundo lugar, las Pérdidas Operativas diferentes a las Reservas para Pérdidas, en las que si un banco incurre en pérdidas operativas, puede arrastrarlas años futuros. Se pueden arrastrar cinco años si existe utilidad contable y pérdida para efectos fiscales; y diez años en caso de existir tanto pérdida contable como pérdida para efectos fiscales.

La CNBV ha adoptado el enfoque que permitirá registrar impuestos diferidos de esta manera para efectos de cálculo de capital siempre y cuando sea permitido para efectos contables y que se refleje en los estados financieros auditados. El Acuerdo de Basilea básicamente no menciona nada en el área de impuestos diferidos, debido a que los bancos redituables tienen normalmente impuestos diferidos pasivos

posiblemente debido a que los bancos rentables normalmente tienen créditos fiscales diferidos.

Las nuevas reglas de capitalización han puesto límite en cuanto a la cantidad de impuestos diferidos que se pueden incluir en el cálculo del capital. Esta inclusión de activo generado por este concepto, se limitará a un 20% del capital básico. Este límite entrará en vigor a partir del año 2003 y para los próximos tres años se establece un período de transición en el cual la participación máxima de los diferidos en el capital básico se reducirá paulatinamente.⁵²

La realización de impuestos diferidos se basa en la rentabilidad futura del banco, lo cual no siempre es seguro. Si el banco no es rentable, los impuestos diferidos activos no se realizarán y esa porción de capital no estará disponible para proteger a los depositantes. La rentabilidad futura de los bancos en México es incierta y el componente de impuestos diferidos que forman parte del capital es significativo, con un promedio de 32% en los bancos no intervenidos.

- b) *Créditos que no generan intereses.*- Una cantidad importante de créditos que no generan intereses no han sido registrados correctamente y como resultado, el capital neto ha sido sobrevaluado. Dichos créditos, ya sea que estén dentro o fuera del balance general son activos productivos que

⁵² El porcentaje de activo diferido que computa en el capital básico en el año 2000 es de 80%; en el 2001 será del 60%; en el 2002 de 40% y en el 2003 del 20%.

se incluyen como créditos productivos en los estados financieros. Cuando se vuelve a calcular el capital neto, las reservas suficientes de éstos créditos que no generan intereses deberán deducirse del capital neto.

Dichos activos incluyen lo siguiente: los Activos Adjudicados que, de acuerdo con las reglas de contabilidad para los bancos, dado que los activos embargados son improductivos, deben permanecer clasificados por separado hasta que éstos se recuperen; el Programa de Rentas sobre Hipoteca, donde los bancos podían transferir créditos hipotecarios improductivos a fideicomisos fuera del balance general, mientras los anteriores acreditados pagaban la renta de las casas en donde continuaban viviendo; los Fideicomisos Crediticios del FOBAPROA, donde los bancos eran responsables de un porcentaje de los créditos, generalmente hasta un máximo del 25%-30% del saldo bruto de los pagarés FOBAPROA intercambiados por los activos.⁵³ Este porcentaje de los pagarés se representa por los créditos improductivos.

- c) *Obligaciones Subordinadas Convertibles*.- Las obligaciones subordinadas de conversión forzosa deben de volver a clasificarse del Nivel I de Capital al Nivel II de Capital. De conformidad con el Acuerdo de Basilea, dichas obligaciones, que pueden cubrir pérdidas sin desencadenar la liquidación, se consideran como Nivel II de Capital. En

⁵³ Vid supra. Manejo de la Crisis Bancaria. (1.3.)

nuestro país se han incluido como capital básico y a pesar de que la reclasificación no va a cambiar la cantidad de capital neto, ésta ayudará a clarificar la deficiencia en el Nivel I de Capital.

De conformidad tanto con las leyes mexicanas como con el Acuerdo de Basilea, el Nivel II de Capital no debe exceder el 50% del Nivel I. La mayor parte del Nivel II de los bancos excedieron este porcentaje, la proporción del Nivel I con el Nivel II estaba entre un 52% y un 60%.

México permitió incluir como Nivel I de Capital los impuestos sobre la renta diferidos, revaluaciones por inflación y deuda subordinada de conversión forzosa. Además, se determinó que las reservas relacionadas a créditos que no generan intereses, no estaban adecuadamente reservadas. Esto no cumplió con los criterios sugeridos por el Acuerdo de Basilea e incluir estas partidas en el capital neto sobrevaluaba significativamente el acuerdo de calidad y cantidad del capital de los bancos.

La CNBV está de acuerdo en que tanto la cantidad como la calidad del capital se debe mejorar, sin embargo creen que esto puede ocurrir únicamente a través de la implementación gradual de requerimientos y definiciones de capital más rigurosos. Esperan que las condiciones mejoren durante los próximos cinco años pero únicamente si existe un crecimiento económico razonable. Con la ausencia de dicho crecimiento y si continúan los niveles actuales de morosidad en créditos, existe una alta probabilidad de que se requiera mayor soporte al sistema bancario y protección a los depositantes.

La siguiente tabla presenta en orden cronológico los desarrollos importantes del régimen jurídico desde junio de 1998 en que inició la liberalización financiera en México.⁵⁴

MARCO REGULATORIO – CRONOLOGÍA DE REFORMAS IMPORTANTES	
FECHA	REFORMA
Junio de 1998	Se establecieron reglas de diversificación de riesgo, se inició la liberalización financiera.
Julio de 1990	Se estableció la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.
Julio de 1990	Se estableció la Ley de Instituciones de Crédito.
Octubre de 1990	Se constituye el FOBAPROA
Agosto de 1991	La CNBV emitió la metodología para la calificación de la cartera de crédito.
Junio de 1992	No autoriza la SHCP la participación extranjera en los bancos y en los grupos financieros.
Julio de 1993	Se les requirió a los bancos dictaminar anualmente su información financiera por auditores externos.
Diciembre de 1993	Se establecieron restricciones para convertirse en subsidiaria extranjera.
Abril de 1994	Peritos valuadores regulados por la CNBV
Noviembre de 1994	Auditores externos regulados por la CNBV
Febrero de 1995	Se relajaron las restricciones para convertirse en subsidiaria extranjera; se incrementaron las limitaciones de participación extranjera agregada, y se establecieron las reglas de los burós de crédito.
Mayo de 1995	Fusión de la CNB y la CNV para convertirse en la CNBV; facultades de intervención gerencial y administrativa se otorgaron a la CNBV
Julio de 1995	Las reglas para el límite de créditos relacionados cambiaron.
Noviembre de 1995	Se enmendaron las reglas de participación extranjera; se establecieron reglas para la prevención y detección de actividades penales; la CNBV decidió revisar las fusiones.
Diciembre de 1995	Se revisaron las reglas de contabilidad para hacerlas efectivas el 1º de enero de 1997.

⁵⁴ Mackey, W. Michel. Op cit. p.24.

Abril de 1996	Se establecieron reglas de participación accionaria para el FOBAPROA.
Julio de 1996	Se establecieron reglas por parte de la SHCP sobre los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple.
Marzo de 1997	La CNBV emitió los requerimientos de documentación e información para expedientes de crédito; la CNBV emitió requerimientos para el reporte de concentración de riesgos
Octubre de 1997	Se establecieron tiempos de entrega para requerimientos adicionales hechos por la CNBV a los bancos.
Febrero de 1998	Se establecieron los lineamientos para el otorgamiento de créditos emitidos por la CNBV y el Banco de México
Octubre de 1998	Se estableció el requerimiento del 100% de reservas para créditos no revisados a través del buró de crédito.
Enero de 1999	Se emitieron los lineamientos para la administración de riesgos; se relajaron las reglas de participación extranjera.
Enero de 1999	Se creó el IPAB (que sustituye al FOBAPROA)

2.1.4.2 Consideraciones sobre el rescate financiero y la deuda pública.

Debido a la enorme trascendencia que tiene para el país las operaciones celebradas por el FOBAPROA, y su repercusión para la sociedad mexicana, en virtud de que a través de dicho Fondo el Gobierno Federal asumió la obligación solidaria por un monto aproximado de 552, 300 millones de pesos⁵⁵, es necesario analizar, desde el punto de vista jurídico, el papel del Gobierno Federal por conducto del FOBAPROA, con el objeto de

⁵⁵ Anteproyecto de Propuesta para solucionar el asunto FOBAPROA presentado al Congreso de la Unión, en forma distinta a la solicitada por el Ejecutivo Federal. Junio 24, 1998. Senador Luis Santos de la Garza, LVII Legislatura del H. Congreso de la Unión.

poder determinar si la misma se sujetó al orden legal aplicable y verificar si la deuda pública que asumió derivada del saneamiento financiero, se encuentra legitimada.

La deuda pública ha constituido un problema relevante en la historia de las finanzas públicas de nuestro país, motivo por el cual en los diversos ordenamientos constitucionales que la han regulado, siempre se ha compartido la gran responsabilidad de contraer deuda pública entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, otorgando a este último la facultad de dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar la Deuda Nacional, como lo señala la fracción octava del artículo 73 Constitucional.⁵⁶

En efecto, la redacción que el Constituyente dio a la fracción VIII del artículo arriba mencionado, corresponde a la visión de la Hacienda Clásica imperante en el siglo pasado y hasta mediados de este, para la cual “dejar en las exclusivas manos del Congreso, las bases, autorización y destino de los empréstitos, se debió fundamentalmente a que en aquellas épocas los empréstitos eran males económicos y como caminos seguros de dependencia política”.

Esta facultad constitucional le encomienda al Congreso de la Unión controlar la actuación del Poder Ejecutivo respecto a la contratación de empréstitos, con el objeto de lograr una mayor cordura y buen sentido en la contratación de los mismos, a fin de proteger los intereses de la Nación.

⁵⁶ Vid supra. Manejo de la crisis bancaria (1.3.)

En el caso de las operaciones celebradas por el FOBAPROA, es necesario analizar si las mismas constituyen deuda pública y si dicha deuda pública fue legalmente contraída y, en caso de no ser así, establecer la validez de la misma y las consecuencias legales que ello implicaría, así como si corresponde al Congreso de la Unión reconocerla y mandarla pagar, en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución.

Como se mencionó de manera previa, el FOBAPROA en el proceso de apoyo al sistema bancario mexicano realizó dos tipos de operaciones: uno, las “Operaciones de Saneamiento” y dos, las relativas al “Programa de Capitalización y Compra de Cartera” (PCCC), siendo este último el objeto de análisis de este inciso, por tratarse de las operaciones que se pretende sean reconocidas por el Congreso de la Unión.

Como ya se señaló, el PCCC llevó a cabo diversas operaciones bajo el esquema de otorgar incentivos a los accionistas de las instituciones bancarias para incrementar el capital de la institución y así reducir el posible costo al FOBAPROA, adquiriendo éste el derecho a recibir los recursos procedentes de la administración, recuperación y cobranza de los diversos créditos otorgados por la institución en cuestión. Al efecto, el banco designó específicamente los créditos objeto de la operación, partiendo de un monto que se determinó en función de los incrementos del capital neto. A los bancos les correspondió la administración de los créditos, así como de los bienes que se recibieran en pago o se adjudicaran en virtud de los mismos.

El procedimiento seguido fue la firma de actos jurídicos en los que se establecían las bases conforme a las cuales el Fondo adquiriría los recursos procedentes de la administración, recuperación y cobranza de los créditos designados de la cartera de las instituciones de crédito, suscribiendo pagarés en moneda nacional y en dólares, pagaderos a diez años. Se estableció que dichos pagarés se capitalizarían trimestralmente y se pagarían al vencimiento.

Para cumplir con dicha operación, cada banco constituyó un fideicomiso en la propia institución, señalando como primer fideicomisario al FOBAPROA y como segundo fideicomisario a la Sociedad Controladora del Grupo Financiero al que pertenecía cada banco.

El patrimonio del fideicomiso estaba integrado por los créditos aportados inicialmente y por el derecho que se constituyó en beneficio del fideicomisario y a cargo del fideicomitente consistente en exigir a éste los recursos, es decir, las cantidades que reciba de los acreditados, garantes o terceros con motivo de los créditos. La entrega de cualquier cantidad que reciba en consignación, o como consecuencia de procedimientos arbitrales o de transacción, incluyendo las cantidades de principal y todos los productos, rendimientos y frutos y los importes que se generen con motivo de la ejecución de las garantías y demás accesorios de los créditos.⁵⁷

El Gobierno Federal asumió la obligación solidaria con el FOBAPROA para el pago puntual de las obligaciones contraídas y para ejecutar el esquema de capitalización, como

⁵⁷Subcoordinación político-jurídica del Partido Acción Nacional, "*Análisis Jurídico del FOBAPROA*". México, 1998. p. 9.

aparece en los documentos en que constan los citados actos jurídicos celebrados con la mayoría de los bancos. Dicha obligación de pago por parte del Gobierno, se asumió en los siguientes términos:

“El Gobierno asume en este acto la obligación solidaria con el FOBAPROA, para el pago puntual de las obligaciones contraídas en el presente instrumento y para la ejecución del esquema de capitalización, quedando comprendidas las derivadas de este instrumento y del fideicomiso.”

En estas condiciones, el apoyo prestado a las instituciones bancarias con el objeto de “proteger a los ahorradores y al sistema bancario”, según el esquema legal empleado para el logro de tales fines, resultó ser un adeudo asumido por el Gobierno Federal, lo cual se traduce en deuda pública a cargo de la sociedad mexicana, conforme a lo que se expone a continuación.

La Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976, en su artículo primero, establece que la deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades: El Ejecutivo Federal y sus dependencias, el Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, las Instituciones que presten servicio público de Banca y Crédito, las Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas y los Fideicomisos en que el Fideicomitente sea el Gobierno Federal.

Cabe hacer notar que la ley citada define al financiamiento, según el artículo segundo de la misma, a la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

Conforme a la definición de financiamiento, generador de deuda pública, que la ley denomina con las palabras análogas de crédito, empréstito o pago, se infiere que necesariamente debe corresponder a un pago, un ingreso equivalente y proporcional al pasivo contraído. No es posible considerar un pasivo, sin un ingreso previo que puede consistir en dinero, divisas, bienes o en última instancia, en servicios previamente prestados.

De lo anterior, podemos deducir que se está en presencia de una deuda pública, conforme las disposiciones legales antes señaladas, ya que, se suscribió un título de crédito (pagaré) pagadero a plazo (diez años) por parte del FOBAPROA, asumiendo la obligación solidaria el Ejecutivo Federal.

En efecto, al asumir el Gobierno Federal la obligación solidaria para el pago puntual de las obligaciones contraídas por el FOBAPROA, adquiere las características del obligado principal, ya que conforme el artículo 1987 del Código Civil Federal⁵⁸, la solidaridad

⁵⁸ Se modificó la denominación del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, para que dar como Código Civil Federal, conforme al Decreto Publicado en el D.O.F. el 30 de mayo del 2000.

pasiva se traduce en que el acreedor tiene derecho para exigir a cualquiera de los deudores el cumplimiento total de la obligación, ya que lo que caracteriza a la solidaridad pasiva es la unidad de objeto y la pluralidad de sujetos obligados.

Los codeudores solidarios deben todos un mismo objeto y cada uno se encuentra obligado al cumplimiento total de la obligación, en consecuencia, el acreedor tiene el derecho de exigir de todos los deudores solidarios o de cualquiera de ellos el pago total de la deuda y una vez satisfecha la obligación ésta se extingue no pudiendo exigirla nuevamente a otro de los deudores.

Debido a que existe una pluralidad de vínculos, cada uno de los deudores se encuentra obligado por un vínculo distinto del de los otros codeudores, por lo que si el acreedor reclama la obligación total de uno de los deudores y resultare insolvente, puede reclamarlo de los demás o de cualquiera de ellos, conforme el artículo 1989 del mismo ordenamiento.

En concordancia con los anteriores razonamientos, la obligación de pagar las diversas cantidades a las instituciones bancarias es completamente exigible, de manera directa y no subsidiaria, al Gobierno Federal, por lo que automáticamente se convirtieron esos débitos en un préstamo sobre el crédito del país, el cual deberá ser pagado por la sociedad mexicana, por lo que debió de haber contado al momento de la firma con la autorización del Poder Legislativo en términos del ya mencionado artículo 73, fracción VIII de la Constitución, pues sin ella la deuda es ilegal.

Aunado a lo anterior, se debe determinar que alcances jurídicos tiene el aval, puesto que el Gobierno Federal, por conducto de la SHCP, representa esa figura en los pagarés a favor de los bancos, entregados a éstos como contraprestaciones en la compra de cartera.

Carece de sustento legal el argumento que señala que la intervención del Gobierno Federal en las operaciones celebradas por el FOBAPROA fue con el carácter de aval y por tal motivo no es obligado solidario. El aval es una garantía de naturaleza mercantil, que obliga a quien la suscribe en forma solidaria con el avalado, según se desprende del artículo 114 del Ley de Títulos y Operaciones de Crédito que dispone que el avalista queda obligado solidariamente con aquel cuya firma ha garantizado, señalando incluso que la obligación del aval es válida, aún cuando la obligación garantizada sea nula por cualquier causa, en virtud de que se trata de un vínculo jurídico directo entre el acreedor o el avalista. El acreedor o beneficiario puede exigir directamente al avalista la totalidad del crédito sin necesidad de agotar procedimiento alguno previo en contra del suscriptor o deudor principal, que en este caso es el FOBAPROA.

La única diferencia entre el obligado solidario previsto en el Código Civil y el aval previsto en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, es que este último es obligado solidario en materia de títulos de crédito, pero en cuanto a las consecuencias, ambas figuras presentan los mismos efectos.

Una vez que se ha concluido que efectivamente las operaciones llevadas a cabo por el Fondo en apoyo a las instituciones de crédito al asumir una obligación solidaria documentada en diversos actos jurídicos, otorgando recursos mediante la suscripción de

títulos de crédito por los cuales se obligó a pagar diversas cantidades de dinero en un plazo de diez años, obligación que fue asumida solidariamente por el Gobierno Federal, y tomando en cuenta que al haber sido asumida dicha obligación solidaria, se convirtió en deuda pública a cargo del crédito de la Nación, es necesario conocer las características de dicha deuda.

Primeramente, se trata de una deuda pública interna en virtud de que ha sido adquirida con los propios mexicanos, sujetándose a las leyes y tribunales de México, aspecto que es relevante debido a que una deuda interna de alguna manera puede ser controlada por el Estado a través de diversos mecanismos e instrumentos económicos previstos en las leyes, como pueden ser las devaluaciones, la emisión de moneda, la imposición de contribuciones, etcétera.⁵⁹

En segundo lugar, se trata de una deuda a largo plazo en virtud de que la obligación de pago fue contraída a un plazo mayor a cinco años. Dicha deuda puede convertirse en una deuda perpetua por impagable, debido a que el monto de la deuda pública global es exorbitante, es decir la suma tanto de la deuda interna como la externa, en relación con la capacidad de pago del Gobierno Mexicano.

En tercer lugar es una deuda sujeta a una tasa de interés variable en virtud de que causa intereses dependientes de un promedio de tasa anuales de rendimiento referido a los Certificados de la Tesorería de la Federación, los cuales no pueden ser determinados previamente. Asimismo, la cantidad de dólares que el Gobierno se obligó a pagar también

⁵⁹ Ibidem. p.13.

se encuentra sujeta a una tasa variable ya que ésta está referida a la tasa anual ofrecida en el Mercado Interbancario de Eurodólares en Londres, a la que se le sumará una cierta prima.⁶⁰

También debe tenerse en cuenta que esta deuda pública, además de estar sujeta a una tasa de interés variable, se hace más onerosa en virtud de que en 1995 y 1996, los intereses se capitalizaron trimestralmente en un 100%.

En cuarto lugar, es una deuda pública sin garantía específica, ya que a cambio de los recursos que se destinaron para el apoyo financiero, se transmitieron al FOBAPROA los recursos financieros y demás bienes procedentes de la administración, recuperación y cobranza de los créditos, cuya recuperación y cobranza no se encuentran determinadas hasta la fecha.

En quinto lugar es una deuda pública aleatoria, en virtud de que al momento de asumirse la misma no fue posible determinar el monto de la cantidad que recuperará el Gobierno Federal de la cartera crediticia de las instituciones de crédito y, en consecuencia, se desconoce el monto real aportado a dichas instituciones, por desconocerse si efectivamente se recuperarán los créditos o garantías transmitidos.

El hecho de que se trate de una deuda aleatoria, ello no significa que corresponda a una deuda contingente, pues este último término hace referencia a la posibilidad de que alguna cosa suceda o no suceda, lo cual no aplica a las operaciones celebradas por el FOBAPROA y asumidas como deuda por el Gobierno Federal, ya que en tal caso si bien se

⁶⁰ Ibidem. P. 14.

desconoce el monto de los recursos que se pueden obtener por la recuperación y cobranza de la cartera crediticia, ello no elimina la existencia de la obligación de pagar diversas cantidades en moneda nacional y en dólares a cargo del Gobierno y, por ende, a cargo de la sociedad mexicana.

En atención a lo señalado en el párrafo que antecede, no puede argumentarse que la deuda pública en estudio no debió ser sometida a la autorización del Congreso de la Unión por no tratarse de una deuda directa, en términos del artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública, el cual determina que será el Congreso quien autorice los montos de endeudamiento directo interno y externo, que sean necesarios para el Gobierno Federal y las Entidades del Sector Público. Se trata de una deuda directa y no contingente al existir la seguridad de que el Gobierno Federal tendrá que efectuar el pago de diversas cantidades a las instituciones de crédito como obligado solidario de FOBAPROA, ya que la obligación de pago ya fue asumida, aun cuando los montos recuperables no sean previamente determinables.

Bajo el criterio del Ejecutivo, en el sentido de que la asunción de tales obligaciones se refieren a una deuda contingente, durante los ejercicios de 1995 a 1997 no solicitó del Congreso de la Unión autorización para comprometer el crédito de la Nación, por ende, tales operaciones no se incluyeron en la Ley de Ingresos correspondiente a dichos ejercicios, como lo establece la fracción IV del artículo 74 de la Carta Magna, por lo que el Congreso estuvo al margen de las referidas operaciones.

Aunque a finales de 1995, la SHCP informara al Congreso de la Unión sobre las operaciones del FOBAPROA, ocurriendo lo mismo en 1997, es un supuesto totalmente distinto el de informar que el de someter a la autorización del Congreso el contraer deuda pública.

Por lo anterior, es innegable que la obligación solidaria asumida por el Gobierno en los contratos de adquisición de cartera de la banca, documentada en pagarés avalados por el propio Gobierno, como contraprestación por la adquisición de dicha cartera, violenta lo dispuesto por el artículo 73, fracción VIII Constitucional, del cual ya se ha hecho mención, así como lo señalado por el artículo 9º de la Ley General de Deuda Pública, ya que al estar comprometiendo recursos del Erario Federal mediante la asunción de deuda pública, el Ejecutivo Federal debió haber solicitado previamente autorización al Congreso de la Unión para asumir dicha deuda.

Además, en cuanto a la finalidad de la deuda pública en estudio, la fracción VIII del mencionado artículo 73 Constitucional dispone que ningún empréstito podrá celebrarse si no es para alguno de los siguientes fines:

- I. Ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos;
- II. Que se realicen con propósito de regulación monetaria;
- III. Para operaciones de conversión;

- IV. Las que se contraen en el caso de alguna emergencia declarada en los términos del artículo 29 Constitucional, lo que implicaría una suspensión de garantías.

En virtud de lo anterior, la compra de cartera a los bancos no es la realización de ninguno de los cuatro supuestos previstos por dicha fracción. Cabe resaltar que, aun cuando la finalidad de la deuda adquirida en el presente caso no sea expresa, implícitamente puede señalarse como tal el mantener el equilibrio económico del país al evitar el colapso del sistema financiero mexicano, protegiendo en última instancia al público ahorrador e inversionista, lo cual se traduce en una causa de interés público.

En sexto lugar, se trata de una deuda pública condicionada ya que si el propósito que animó al FOBAPROA a celebrar las operaciones de referencia fue el rescate del sistema bancario y si el mecanismo utilizado fue el apoyo a los deudores a través de diversos Programas⁶¹, los cuales representan aproximadamente un 3% del PIB, el condicionamiento en cuestión se refiere a que la asunción de dicha deuda determina, dadas las cantidades destinadas, que se cumpla realmente con la finalidad perseguida.⁶²

⁶¹ Como lo son el Acuerdo de Apoyo a Deudores de la Banca (ADE); Programa de Beneficios Adicionales a los Deudores de Vivienda; Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME) y el Programa de Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE).

⁶² H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, Fracción Parlamentaria del PAN. "Algunas consideraciones sobre la deuda pública". Diputado Fauzi Hamdán Amad. México, 1998.

Finalmente, atendiendo al acto que dio origen a la deuda pública en análisis, se trata de un acto jurídico innominado ya que si bien en *lato sensu* es un préstamo del Estado a favor de las instituciones que componen el sistema bancario, en estricto sentido se basó en una compra de cartera de créditos a favor de dichas instituciones por parte del FOBAPROA, asumiendo el Gobierno Federal la obligación solidaria del pago de la contraprestación por la compra de cartera crediticia, suscribiendo como aval los pagarés que documentan la contraprestación, tanto en moneda nacional como en dólares al plazo ya señalado.

Desde el momento en que el Gobierno asume la obligación solidaria de pago, así como la pequeña cantidad con que contaba el Fondo, comparada con el monto de las operaciones celebradas, resulta evidente y obvio que desde un principio el Gobierno Federal tomó la decisión de asumir dichas obligaciones de pago, convirtiendo al FOBAPROA, desde el primer momento en que le otorgó recursos, en un fideicomiso público, a pesar de la excepción expresa del artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, ya que éste precepto lo califica como un fideicomiso privado, no obstante que lo constituye el Gobierno Federal.

Existe una violación al artículo arriba señalado, en la medida en que a partir de un fideicomiso con funciones estrictamente de prevención en un caso, y de procurar el cumplimiento de las obligaciones de las instituciones de crédito por otro, los suscriptores del Convenio Modificatorio del Fideicomiso del 3 de mayo de 1996, lo convirtieron en un instrumento de compra de cartera, violando flagrantemente lo

dispuesto por el artículo 122 de la ley citada⁶³, ya que con la celebración de dicho Convenio se estableció en la Cláusula Tercera, inciso b), como una operación autorizada, la de adquirir acciones, obligaciones o instrumentos de deuda emitidos por las instituciones o sus controladoras y adquirir bienes o derechos de esas mismas instituciones.

En el artículo 122, que debió ser el marco el cual el fideicomiso no podía rebasar, no se encontraba esa autorización de adquisición, ni tampoco la contenida en el inciso c) de la misma cláusula, consistente en suscribir títulos de crédito, otorgar avales y asumir obligaciones en beneficio de las instituciones de crédito.

Esta desnaturalización de los fines legales y originales del fideicomiso, rebasan sin duda dicho artículo, ya que conforme las atribuciones con las que contaba dicho fideicomiso, consistentes en apoyos bien garantizados, por los cuales los bancos serían deudores del FOBAPROA y no como los cambios que acontecieron, en que la oración se convierte en pasiva, de tal modo que el Fondo queda en calidad de deudor de las instituciones de crédito, a las que tan sólo estaba autorizado a ayudar con préstamos, que deberían ser devueltos y por los cuales éstas deberían ser las deudoras.

⁶³ Ley de Instituciones de Crédito.

ARTÍCULO 122, fracción I.- "El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo. La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables de dichas instituciones."

Como se observa, dicho fideicomiso tenía dos finalidades: 1) preventivas, tendientes a evitar futuros problemas financieros, y 2) de auxilio posterior, dado ya el supuesto de la dificultad o problema de los bancos, “procurando” el cumplimiento de las obligaciones de éstos.

El legislador utilizó el término “*procurar*”, que significa llevar a cabo diligencias, intentar alcanzar un fin. El fin que debe procurarse es el que los bancos cumplan con sus obligaciones, por lo que no puede darse al término el alcance de cumplir supletoriamente si las instituciones de crédito no lo hacen.

El resto del artículo, desarrolla la forma en el que el FOBAPROA debe cumplir su cometido, el cual es otorgando “apoyos” a los bancos, pero siempre a cambio de garantías suficientes para el pago o devolución de los “apoyos” en una forma puntal y oportuna, con las acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario (Banco de México) satisficiera la garantía requerida.

Por otro lado, este artículo no determina quien es el fideicomitente, pero sí quienes deben de aportar los fondos del fideicomiso, siendo las instituciones de banca múltiple. En los diversos contratos que se celebraron siempre tuvo el carácter de fideicomitente o bien la Secretaría de Programación y Presupuesto o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencia que ni debía haber aportado fondos según la concepción inicial del mecanismo de apoyo bancario, ni tenía el carácter de

fideicomitente de acuerdo con la ley que creo el Fondo, ni tampoco conforme a la naturaleza del fideicomiso.

Es importante resaltar que aunque este fideicomiso lo hubiere constituido el Gobierno Federal, sería válido lo que la ley en cita declara, si en las operaciones de rescate se hubieran comprometido solamente recursos privados, pero en el momento en que el Gobierno aporta recursos directos o asume solidariamente la obligación de pago, es evidente que lo convierte en un fideicomiso público, conforme a lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Al tratarse en el caso concreto de la asunción de una deuda pública, en cumplimiento a lo dispuesto por el 73 Constitucional, como ya se ha hecho mención, la misma debió someterse al Congreso de la Unión para que diera las bases sobre las cuales el Ejecutivo podía asumirla, de donde resulta que al no haber sido solicitada previamente la autorización del citado órgano legislativo, dicha deuda fue asumida de manera ilícita, habiéndose violentado el principio constitucional en cita, por lo que esa deuda pública es nula de pleno derecho, ya que contraviene una disposición de orden público, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 8° del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.

En el orden jurídico mexicano, no existe precepto legal alguno que establezca que el Gobierno Federal tiene la obligación de responder por las obligaciones celebradas por las instituciones de crédito en las que, por disposición

de sus respectivas leyes orgánicas, si se prevé dicha responsabilidad, debido a que la mayoría del capital social de tales sociedades es propiedad del Gobierno Federal, supuesto que no se presenta en el caso de las instituciones de crédito privadas.

Por tales motivos, en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito se estableció un mecanismo de prevención y de protección al ahorro el cual vino a ser el fideicomiso FOBAPROA, sin embargo, en la constitución de éste no se previó, como antes se señaló, que el Gobierno Federal aporte recursos económicos, sino por el contrario se estableció la obligación de la banca múltiple de participar mediante el pago de aportaciones ordinarias y extraordinarias determinadas por la SHCP a propuesta del Banco de México.

En atención a todo lo anterior, resulta que el Gobierno Federal por ningún motivo, se encontraba facultado en ningún momento, para aportar recursos económicos al rescate del sector bancario. No obstante, se tiene presente que históricamente el Gobierno ha proporcionado ese apoyo de manera extra legal y pudiera entenderse su intervención en tales circunstancias, suponiendo que la finalidad perseguida es que no se afecte el interés público, al salvaguardar el ahorro de los depositantes, la estabilidad económica del país, así como la confianza del público inversionista, pero ello no justifica que el Ejecutivo Federal haya actuado al margen de la Constitución, sin darle la intervención que le correspondía al Congreso de la Unión.⁶⁴

⁶⁴ Fauzi Hamdan Amad, Op cit. 19.

Tomando en consideración que uno de los principios fundamentales de nuestro orden jurídico es que los actos ejecutados contra el tenor de las leyes de interés público son nulos y que la deuda asumida por el Gobierno solidariamente con el FOBAPROA contrarió a la Constitución, norma de interés público, resulta como ya se dijo, que dicha deuda es nula, motivos por los cuales el Congreso de la Unión, en estricto sentido jurídico, no se encontrará obligado a reconocer ni mandar pagar el adeudo de referencia.

Por otro lado, partiendo del hecho de que se carecen de datos precisos sobre los recursos con que contaba el fideicomiso al momento de proporcionar el apoyo financiero a los bancos, dada la magnitud de los recursos aportados, es lógico suponer que dicho Fondo no contaba con tales recursos, por lo que únicamente se utilizó la figura del FOBAPROA para simular la asunción de una deuda por parte del Gobierno Federal, sin el cumplimiento de los requisitos legales establecidos para tal fin, lo cual representa un fraude a nuestra Carta Magna, ya que valiéndose de medios lícitos, aparentemente apegados a la ley, se logró obtener lo que ésta prohíbe.

El hecho de que se esté pidiendo al Congreso de la Unión el reconocimiento de la deuda pública derivada de las operaciones celebradas por el FOBAPROA y asumida solidariamente por el Gobierno Federal, implica la aceptación de que dicho adeudo requería la previa autorización del mencionado Poder Legislativo, ya que al reconocerse se convalidaría dicha deuda pública.

Como consecuencia de todo lo anterior, consideramos que la asunción de estas obligaciones sin la previa autorización del Poder Legislativo, puede dar lugar a juicio político respecto a los servidores públicos que están sujetos a dicha figura, en términos de lo dispuesto en los artículos 109 y 110 de la Constitución, quedando excluido el Presidente de la República, dada la cuasi impunidad que contempla la Carta Magna, ya que durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, conforme a lo dispuesto en el citado artículo 109 Constitucional.

Por lo que hace a los demás funcionarios que intervinieron en las operaciones realizadas por el Fondo, pudiera generarse una responsabilidad administrativa en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, con la aprobación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en el mes de enero de 1999, y particularmente con los artículos 5º y 7º Transitorios, se puede decir que se “aceptó” la petición que hizo el Ejecutivo Federal el 26 de marzo de 1998, a través de la iniciativa que presentó ante el Congreso de la Unión, en la cual solicitaba la aprobación de éste para convertir 552 mil millones de pesos en deuda pública directa. En estos transitorios se acepta esa carga extraordinaria para la sociedad mexicana, que contraviene como ya se señaló, a la Constitución.

En el quinto Transitorio se establecen las medidas a tomar de acuerdo al resultado de las auditorías, el séptimo Transitorio ordena asumir la totalidad de las

operaciones sin perjuicio de las auditorias. Es decir, la auditoria no es condición para la absorción de todas las obligaciones de FOBAPROA y FAMEVAL por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), primero se reconoce, luego se audita y el IPAB garantiza el pago de todos los recursos.

El artículo octavo Transitorio, en efecto, establece:

“ARTÍCULO OCTAVO.- ...

En consecuencia de lo dispuesto en el párrafo anterior:

I....

II...

III. No se aprueba la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por los Fondos señalados, ni avales u obligaciones solidarias otorgados al efecto por el Gobierno Federal, presentada por el artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.”

De lo anterior se desprende una declaratoria al parecer que no aprueba la solicitud de consolidar como deuda pública las obligaciones contraídas por los fondos señalados, ni los avales ni las obligaciones solidarias otorgadas por el Gobierno Federal, pero ya antes se garantiza la asunción de todo ello por el IPAB y

establece el mecanismo para legalizar todas las operaciones, así como garantizar los pagos con recursos provenientes del presupuesto del Gobierno Federal.

Con base en los artículos 45, 46, 47 y 48 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario; 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2000, así como las relativas de la Ley General de Deuda Pública, el IPAB (organismo que sustituye al FOBAPROA), emitirá valores denominados “Bonos de Protección al Ahorro” (BPA), a los cuales se les otorgará un esquema equiparable a los valores emitidos o garantizados por el Gobierno Federal, so pretexto de que los mismos cuentan con una mecánica de respaldo para su pago, en caso de que el IPAB no cuente con fondos suficientes para hacer frente a las obligaciones derivadas de la emisión de BPA, en términos del artículo 2º de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2000:

“Artículo 2º.- (...) Se autoriza al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a contratar créditos o emitir valores con el único objeto de canjear o refinanciar sus obligaciones financieras, a fin de hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y, en general, mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones financieras.

El Banco de México actuará como agente financiero del Instituto para la emisión, colocación, compra y venta en el mercado nacional, de los valores representativos de la deuda del citado Instituto y, en general, para el servicio de

dicha deuda. El Banco de México también podrá operar por cuenta propia con los valores referidos.

En el evento de que en las fechas en que corresponda efectuar pagos por principal o intereses de los valores que el Banco coloque por cuenta del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, éste no tenga recursos suficientes para cubrir dichos pagos, en la cuenta que para tal efecto le lleve el Banco de México, el propio Banco deberá proceder a emitir y colocar valores a cargo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, por cuenta de éste y por el importe necesario para cubrir los pagos que correspondan. Al determinar las características de la emisión y de la colocación, el Banco procurará las mejores condiciones para el Instituto dentro de lo que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores a que se refiere el párrafo anterior en un plazo no mayor de quince días hábiles contado a partir de la fecha en que se presente la insuficiencia de fondos en la cuenta del IPAB. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco, podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se dispone que, en tanto se efectúe la colocación referida en el párrafo anterior, el Banco podrá cargar la cuenta corriente que le lleva la Tesorería de la Federación, sin que se requiera la instrucción del Tesorero de la

Federación, para atender el servicio de la deuda que emita el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. El Banco de México deberá abonar a la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación, el importe de la colocación de valores que efectúe en términos de este artículo.”

En virtud de lo anterior, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a solicitud del IPAB, emitió opinión mediante el oficio número DGDAC-120-8170 de fecha 1º de febrero de 2000, en la cual establece la procedencia de inscribir dichos valores en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios en términos del primer párrafo del artículo 15 de la Ley de Mercado de Valores, como si se tratara de valores emitidos por el Gobierno Federal, con todas las implicaciones inherentes al régimen legal aplicable a estos últimos. Así mismo, el Banco de México modificó la Circular número 2019/95 denominada “Disposiciones aplicables a las operaciones activas, pasivas y de servicios de la Banca Múltiple”, con el objeto de incluir dentro de sus numerales M.42. y M.42.7. a los valores que emita el IPAB dentro de aquellos que son considerados para efectos de la circular de referencia como “valores gubernamentales”.

Con base en el estudio de lo anterior, los títulos que emitirá el Instituto, respecto de los cuales el mencionado Banco de México actuará como agente financiero en el mercado nacional, de acuerdo al noveno párrafo del artículo arriba señalado, en caso de que el Instituto no pueda efectuar los pagos por principal o por intereses de los valores que el Banco coloque por cuenta del IPAB, aquél procederá

a emitir y colocar valores en el mercado a cargo del Instituto por el importe necesario para cubrir los pagos correspondientes.

El Banco de México, en tanto dispone de capital por la colocación en el mercado de los mencionados valores, podrá cargar dicho adeudo, a la cuenta corriente que le lleva a la Tesorería de la Federación⁶⁵, con el objeto de cubrir los pagos del Instituto, por la emisión de los BPA.

En efecto, el Banco de México conforme los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 Constitucional y del artículo 1º de la Ley del Banco de México, es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Con lo anterior se

⁶⁵ **Ley del Banco de México.**

ARTICULO 12.- El Banco llevará una cuenta corriente a la Tesorería de la Federación que se ajustará a lo que convengan las partes, pero en todo caso a lo siguiente:

I. Sólo podrán hacerse cargos o abonos a esta cuenta mediante instrucción directa del Tesorero de la Federación al Banco, que este último reciba con una antelación de por lo menos un día hábil bancario a la fecha en que deba efectuarse el respectivo cargo o abono;

II. El Banco de México podrá, sin autorización del Tesorero de la Federación, cargar la cuenta para atender el servicio de la deuda interna del Gobierno Federal;

III. Con cargo a esta cuenta no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, y

IV. El saldo que, en su caso, obre a cargo del Gobierno Federal no deberá exceder de un límite equivalente al 1.5 por ciento de las erogaciones del propio Gobierno previstas en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio de que se trate, sin considerar las señaladas para la amortización de la deuda de dicho Gobierno; salvo que, por circunstancias extraordinarias, aumenten considerablemente las diferencias temporales entre los ingresos y los gastos públicos.

En el evento de que el saldo deudor de la cuenta exceda del límite referido, el Banco deberá proceder a la colocación de valores a cargo del Gobierno Federal, por cuenta de éste y por el importe del excedente. De ser necesario o conveniente, el Banco, también por cuenta del Gobierno Federal, emitirá valores a cargo de éste para realizar la colocación respectiva. Al determinar las características de la colocación y, en su caso, emisión, el Banco procurará las mejores condiciones para el Gobierno dentro que el mercado permita.

El Banco deberá efectuar la colocación de los valores mencionados en un plazo no mayor de quince días hábiles, contado a partir de la fecha en que se exceda el límite señalado, liquidando el excedente de crédito con el producto de la colocación correspondiente. Excepcionalmente, la Junta de Gobierno del Banco podrá ampliar este plazo una o más veces por un plazo conjunto no mayor de tres meses, si ello resulta conveniente para evitar trastornos en el mercado financiero.

busca justificar que los adeudos que genere el IPAB, no se equiparan a deuda pública, ya que el responsable será el Banco de México, el cual responderá con sus propios recursos y no con los del Gobierno Federal, lo que consideramos como una incoherencia, ya que el Banco Central es una persona de derecho público con recursos de la propia Nación.

De acuerdo a las consideraciones anteriormente vertidas, se puede apreciar que los recursos con los que el IPAB hará frente a sus obligaciones provienen mayoritariamente de recursos propios, ya que únicamente ejercerá recursos presupuestales, entendiendo por tales los incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando estos se le asignen en un ramo específico para cubrir obligaciones garantizadas y/o para servir a los financiamientos contratados en el ejercicio de sus atribuciones, así como para atender, con carácter transitorio, los programas de saneamiento financiero instrumentados por el Gobierno Federal con anterioridad a la entrada en vigor de la LPAB.

Al respecto, es conveniente señalar que la Ley General de Deuda Pública señala en su artículo primero que la deuda pública está constituida por obligaciones de pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos, a cargo, entre otras entidades, de organismos descentralizados. Así mismo, en su artículo segundo dispone que se entiende por financiamiento, la contratación dentro o fuera del país, de sus créditos, o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo, la adquisición de bienes contratación de obras y servicios cuyo pago se pacta a plazos, los pasivos

contingentes relacionados con los actos anteriores y cualquier otro acto análogo a los anteriores.

Esta situación nos permite afirmar que el régimen de endeudamiento del IPAB es de naturaleza *sui generis* ya que su contratación esta acotada a situaciones de emergencia y considera un límite establecido por la propia LPAB, a diferencia de otras entidades públicas cuyo techo de deuda mantiene correspondencia con un programa financiero aprobado previamente en el contexto de una programación presupuestal anual.

2.2. Marco Regulatorio.

2.2.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 19 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, misma que crea al Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB), aprobada por el Congreso de la Unión en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria, cinematografía, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía nuclear, y para expedir las leyes reglamentarias del artículo 123.”

El artículo 90 de la Constitución establece lo siguiente:

“Artículo 90.- La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

De acuerdo con la más moderna doctrina administrativa, y dada la constante creación de entes que no constituyen Secretarías de Estado, especialmente los Organismos Descentralizados (como es el caso) y los de Participación Estatal, la Administración Pública se divide en Centralizada; (integrada por las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos) y el Sector Paraestatal (integrado por los Organismos Descentralizados y de Participación Estatal).

Considerando lo anterior, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario es una entidad que corresponde a la Administración Pública Paraestatal, debido a que el artículo segundo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario establece de manera expresa que el instituto al que da origen será un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, en virtud de tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

2.2.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley de la Administración Pública Federal establece lo siguiente:

“ARTICULO 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Vale la pena volver a mencionar, que la Ley de Protección al Ahorro Bancario de manera expresa señala que el sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.⁶⁶

De conformidad con el artículo 45 de la ley en cita, son organismos descentralizados:

“ARTICULO 45.- (...) las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.”

El IPAB es un organismo descentralizado creado por decreto del Congreso de la Unión, al cual al dotarlo de personalidad jurídica y patrimonio propios, se asegura la autonomía orgánica que le otorga la administración central a este tipo de organismos que no se encuentran sujetos a las decisiones jerárquicas de ésta, aunque dicho poder central sigue conservando limitadas facultades de vigilancia y control.

En la práctica, los organismos descentralizados en nuestro país gozan de una autonomía sumamente precaria. A veces la ley así lo declara y otorga, como es el

⁶⁶ Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.

ARTÍCULO 2º.- El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

caso de la ley que da origen al Instituto en comento, pero con su texto la desvirtúa, aunado a la política imperante que la resta o la aniquila aún más, por lo que es difícil encontrar un organismo descentralizado, realmente con autonomía.

2.2.3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

El artículo primero de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, establece que es reglamentaria del artículo 90 Constitucional, así como el objeto de la misma, que es regular la organización, funcionamiento y control de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

“ARTÍCULO 1º.- La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Las relaciones del Ejecutivo Federal, o de sus dependencias, con las entidades paraestatales, en cuanto a unidades auxiliares de la administración pública federal, se sujetarán, en primer término, a lo establecido en esta ley y sus disposiciones reglamentarias y, sólo en lo no previsto, a otras disposiciones según la materia a que corresponda.”

De conformidad con el párrafo segundo del artículo arriba señalado, el artículo cuarto de la misma ley⁶⁷, señala que las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica, el artículo primero de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, establece la aplicación supletoria de la misma, a la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El artículo séptimo de la ley en cita, establece:

“ARTÍCULO 7°.- Las entidades paraestatales correspondientes al Distrito Federal quedarán sujetas a las disposiciones de esta ley.”

La Ley de Protección al Ahorro Bancario establece en su artículo segundo, que el IPAB tendrá su domicilio en el Distrito Federal, por lo que a dicho instituto le es aplicable el artículo arriba transcrito.

En relación a los miembros que deben conformar los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, la Ley en comento establece:

⁶⁷ Ley Federal de las Entidades Paraestatales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. ARTÍCULO 4°.- El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen.

“ARTÍCULO 9º.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá miembros en los órganos de gobierno y en su caso en los comités técnicos de las entidades paraestatales. También participarán otras dependencias y entidades, en la medida en que tenga relación con el objeto de la entidad paraestatal de que se trate; todas ellas de conformidad con su esfera de competencia y disposiciones relativas en la materia.....”

La Ley de Protección al Ahorro Bancario contempla en su artículo 75, la integración de la Junta de Gobierno del IPAB, la cual estará a cargo de la administración y del gobierno del instituto. Dicha Junta se integrará por siete vocales, con representantes de la SHCP, del Banco de México y de la CNBV. Así también, el segundo transitorio del mismo ordenamiento, señala que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores o, en su caso, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, llevarían a cabo las acciones necesarias para que la designación y aprobación de las mencionadas vocales, se formalizaran dentro de los treinta días naturales posteriores al inicio de vigencia de esta ley.

“ARTÍCULO 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;*
- II. El domicilio legal;*
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta ley;*

- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;*
- V. La manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;*
- VI. Las facultades y obligaciones del órgano de gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;*
- VII. Las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo;*
- VIII. Sus órganos de vigilancia así como sus facultades, y*
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.*

El órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integren el organismo (...).”

De conformidad con el artículo arriba descrito, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, establece en su artículo segundo la denominación del organismo como Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, así como su domicilio, el cual será en el Distrito Federal.

De igual manera el artículo primero de la mencionada ley establece el objeto del organismo, el cual es el “establecimiento de un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones

garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.”

En cuanto a las aportaciones y fuentes de recursos del Instituto, el Capítulo III del Título Segundo, Del Sistema de Protección al Ahorro Bancario de la ley antes citada, establece las cuotas a las que estarán obligadas las instituciones, a fin de cumplir con el objeto del mismo.

La manera de integrar el órgano de gobierno del Instituto, así como las facultades y obligaciones del mismo, se encuentra contemplado en el Capítulo II del Título Cuarto, Del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario de la ley que le da origen, denominado Del Gobierno y de la Administración, cumpliendo con lo expresado en las fracciones quinta y sexta del artículo 15 de la Ley en estudio.

El establecimiento de órganos de vigilancia del Instituto, como lo prevé la fracción octava del mencionado artículo quince, se establece en el Capítulo Quinto del mismo Título Cuarto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En cuanto a la expedición del Estatuto Orgánico del IPAB, con apego al segundo párrafo del artículo arriba señalado, éste se publicó el 4 de octubre de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

2.2.4. Ley del Banco de México.

La ley del Banco de México establece lo siguiente:

“ARTICULO 1º.- El Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

La misma ley establece respecto del objeto del Banco de México, lo siguiente:

“ARTICULO 2º.- El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.”

Una vez establecido qué es y qué hace el Banco de México, podemos señalar que su vinculación con el IPAB, encuentra su fundamento en el artículo séptimo, fracción segunda de la Ley en estudio, la cual a la letra dice:

“ARTÍCULO 7º. El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I.-.....

II.- Otorgar crédito al Gobierno Federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.”

2.2.5. Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El 19 de enero de 1999, se publica en el Diario Oficial de la Federación, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, misma que crea al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) en sustitución del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA); su principal función estriba en organizar las actividades de apoyo financiero a las instituciones de crédito que lo necesiten, así como proteger los depósitos de dinero de los inversionistas y las inversiones que éstos realicen en depósitos de ahorro documentados en títulos de crédito, siempre que éstos no sean negociables (por lo que se excluyen instrumentos como los bonos bancarios y las obligaciones subordinadas, amén de que nada dispone respecto de la protección bursátil, aún cuando el decreto respectivo deroga al artículo 89 de la Ley de Mercado de Valores, que regulaba al Fondo de Apoyo al Mercado de Valores).⁶⁸

⁶⁸ Vid Infra. Fondo de Apoyo al Mercado de Valores (FAMEVAL) (2.1.3.)

Lo anterior se deriva del artículo 1º de la Ley en comento, la cual señala textualmente lo siguiente:

“ ARTÍCULO 1º. La presente ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Esta ley es de orden público y de interés social y reglamenta las disposiciones constituciones conducentes.

Se aplicará supletoriamente a esta ley, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal para las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

Cabe hacer mención que en el párrafo último del artículo citado, por primera vez en una ley financiera establece el orden supletorio de las leyes aplicables en defecto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, sin fijar que tal orden deberá seguirse solamente en defecto de la ley primeramente citada y así sucesivamente. Los demás ordenamientos legales que rigen al sistema financiero mexicano

determinan que las leyes que en cada caso se prevén, se aplicarán en el orden en que son citadas, de tal forma que el caso concreto debe resolverse de acuerdo a la ley que corresponda según el orden de inclusión).

El maestro Carvallo Yañez opina que la Ley del IPAB solamente se refiere a que se aplicará supletoriamente la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, el Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sin que se agregue la expresión: “*En su defecto*”, o la oración: “*En ese orden sucesivamente*”, por lo que cualquiera de tales ordenamientos pueden ser aplicables aunque no sea en el orden en que aparecen citados por el legislador.⁶⁹

En nuestra opinión consideramos que la supletoriedad de las leyes citadas en el artículo en comento, debe de realizarse en función de la materia que éstas rigen, ya sea administrativa, financiera o mercantil. Vale la pena señalar que el orden en que está redactado tal artículo, es equivoco, ya que conforme a la teoría de la interpretación, primero se enlista la materia financiera, después la mercantil, luego el derecho común y finalmente la administrativa.

El IPAB garantiza al público inversionista el pago hasta de 400 mil UDIS en una o varias cuentas (constituyéndose en garante de los bancos por ese importe) en caso de que las instituciones de crédito no puedan restituirlos por estar inmersas en procedimientos de quiebra, suspensión de pagos o liquidación; es decir, solamente

⁶⁹ CARVALLO YAÑEZ, Erick. Op.cit. p.336

en estos casos y cuando la institución respectiva no pueda cubrir los importes ahorrados; tales obligaciones serán asumidas por el IPAB en forma subsidiaria y limitada al monto anteriormente indicado.⁷⁰

Lo anterior se deriva del artículo 11° de la Ley en comento, la cual señala textualmente lo siguiente:

“ARTÍCULO 11°. El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a 400 mil unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.”

Respecto de los intereses que se tutelan primordialmente, la Ley en estudio determina que cuando una institución de crédito entre en procedimientos de quiebra, suspensión de pagos o liquidación (fungiendo el IPAB en todos los caso como síndico o liquidador), los ahorradores de la quebrada, suspensa o en liquidación de que se trate, podrán reclamar el pago de sus depósitos y/o inversiones al Instituto pero solamente hasta por los 400 mil UDIS precitados dentro de los sesenta días siguientes a aquél en el que se publique en el Diario Oficial de la Federación la resolución de quiebra, suspensión de pagos o liquidación respectiva, adjuntando cualquier documento que haga constar la veracidad y existencia del pago que se reclama, como lo señala el siguiente artículo:

⁷⁰ Idem.

“ARTÍCULO 7º.- Cuando se determine la liquidación de una Institución, o bien se declare la suspensión de pago o quiebra de ella, el Instituto procederá a pagar las obligaciones garantizadas, liquidadas o exigibles, a cargo de dicha Institución, con los límites y condiciones previstos en esta Ley.”

Así mismo, el IPAB dentro de los 90 días siguientes a que se haya practicado la publicación antes citada, deberá realizar la liquidación respectiva al reclamante; no obstante, también se omite expresar en esta Ley si se generarán intereses dentro del lapso que existirá entre la reclamación del pago y el pago mismo.⁷¹ Adicionalmente se prevé la posibilidad de que el público pueda reclamar a la institución de crédito sujeta a quiebra, suspensión de pagos o liquidación, el pago de las diferencias que resulten entre las 400 mil UDIS garantizadas y el monto realmente depositado o invertido en o a través de la institución de crédito en quiebra, suspensión o liquidación; inclusive, también existe la posibilidad de que el cliente no reclame al IPAB el pago de sus depósitos o inversiones, sino directamente a la institución de crédito, dentro del procedimiento de quiebra, suspensión de pagos o liquidación, en concordancia con el artículo 18 de la Ley del IPAB:

“ARTÍCULO 18.- El monto excedente de las obligaciones garantizadas a cargo de la Institución de que se trate, que no hubiese sido cubierto por el Instituto,

⁷¹ ARTÍCULO 16.- El Instituto pagará las obligaciones garantizadas dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que haya tomado, en términos de esta Ley, posesión del cargo de liquidador o síndico de la Institución, según se trate. El Instituto publicará el procedimiento de pago de las obligaciones garantizadas.

podrá ser reclamado por las personas a las que se les hizo efectivo el pago de dichas obligaciones, directamente a dicha Institución conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables."

Pese a lo anterior, no quedan garantizados ninguno de los depósitos e inversiones que realicen las instituciones de crédito en otras de su misma clase, ni nacionales ni extranjeras, ni tampoco los depósitos e inversiones documentadas en títulos no negociables de los miembros del consejo, funcionarios y apoderados generales de las propias instituciones de crédito a que se refiere la Ley que nos ocupa.

Por otra parte, este ordenamiento legal, además de prevenir que el IPAB deba tomar la administración y control de las instituciones de crédito que se encuentren involucradas en procedimientos de quiebra, suspensión de pagos o liquidación, todo ello encaminado al saneamiento financiero de las propias instituciones de crédito; también incluye la posibilidad de que por el simple hecho de que el Instituto apoye financieramente a una institución o adquiera bienes de ésta, también pueda ejercer sobre ella la administración cautelar, sin que se aprecie en la Ley que se comenta los casos concretos de procedencia de tal administración cautelar o se defina ésta.

En efecto, el precepto reza así:

“ARTÍCULO 49.- En virtud de la administración cautelar el Instituto se considerará como administrador único de la Institución, sustituyendo a la asamblea general y al consejo de administración, designándose para tal efecto por la Junta de Gobierno, a la persona que ejercerá dicha administración cautelar, contando para ello con las facultades siguientes (...)”

En todos los casos, las instituciones de crédito que pretendan recibir apoyos por parte del IPAB, o que al menos tengan la previsión de que algún día puedan necesitarlo, deben incluir en sus estatutos sociales y en los títulos representativos de su capital social, que el pago puntual de esos apoyos quedará garantizado con los propios títulos representativos de su capital social, otorgados en garantía por el Director General de la institución apoyada o, en su defecto, por el INDEVAL (correspondiendo los derechos patrimoniales o corporativos al IPAB en tanto la institución apoyada no le pague a éste tales apoyos).

En relación con lo arriba señalado, el texto legal en estudio en su artículo 35 establece lo siguiente:

“El pago puntual y oportuno de los apoyos financieros que el Instituto otorgue mediante créditos, quedará garantizado con las acciones con derecho a voto pleno representativas del capital social ordinario de la Institución apoyada, las que serán abonadas a la cuenta que el Instituto mantenga con alguna de las

instituciones para el depósito de valores autorizados en los términos de la Ley del Mercado de Valores. El traspaso correspondiente será solicitado por el director general de la institución o quien ejerza sus funciones.”

Respecto a la organización del IPAB, la ley en comento, determina que funcionará a través de una Junta de Gobierno:

“ARTÍCULO 74.- El gobierno y administración del Instituto están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, respectivamente, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine.”

Dicha Junta se conformará por siete miembros, incluyendo al Secretario de Hacienda, al Gobernador del Banco de México y el Presidente de la CNBV, así como por cuatro vocales y el Secretario Ejecutivo, los cuales serán designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado o en su defecto por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, de común acuerdo con el siguiente precepto legal:

“ARTÍCULO 75.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores

y en sus recesos, por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.”

El artículo Segundo Transitorio del decreto de esta Ley, determina que no podrán ocupar los cargos que les corresponden, las personas que hayan sido Secretario de Hacienda, Gobernador del Banco de México y Presidente de la CNBV entre los años 1995 a 1997.

“ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO.- (...) Ninguna persona que haya sido Secretario de Hacienda y Crédito Público, Gobernador del Banco de México, o Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y en tal carácter miembro del Comité Técnico del Fondo Bancario de Protección al Ahorro de 1995 a 1997, podrá participar en la Junta de Gobierno del Instituto, ni fungir como Secretario Ejecutivo del mismo.”

Con tan antijurídica disposición, el legislador violó las características primordiales de toda ley, que siempre deben de ser impersonales, abstractas y generales, al prohibir a tres sujetos el ocupar estos cargos.

El IPAB cuenta con un patrimonio propio que se forma con los recursos con que contaban el FOBAPROA y el FAMEVAL, así como con las aportaciones ordinarias obligatorias que deben realizar la instituciones de crédito (cuatro al millar sobre las operaciones pasivas de las propias instituciones de crédito) y, en su caso, con aportaciones obligatorias extraordinarias (3 al millar sobre las mismas

operaciones pasivas de y a cargo de las instituciones de crédito), lo cual se determinará en cada caso, de acuerdo con las disposiciones que al respecto emita el propio Instituto. Igualmente, el Instituto puede adquirir y enajenar bienes de las propias instituciones de crédito, ya sea mediante subasta o mediante licitación (previa autorización de la Junta de Gobierno); ello buscando obtener el máximo valor de recuperación sobre la venta de tales bienes.

De acuerdo a lo anterior el siguiente artículo establece:

“ARTÍCULO 69.- El patrimonio del Instituto se forma por:

- I. Las cuotas que cubran las Instituciones conforme a lo señalado en el artículo 21 de esta Ley;*
- II. Los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice;*
- III. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones;*
- IV. Los recursos provenientes de financiamientos;*
- V. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto;*
- VI. En su caso, los recursos que reciba el Instituto en los términos de la fracción II del artículo 68 de esta Ley, y*
- VII. Los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la presente Ley.*

El Instituto puede sancionar a las instituciones de crédito que no realicen las aportaciones antedichas, así como a las que no les entreguen los informes que les solicite o no cumplan con los programas de saneamiento financiero establecidos por el Instituto; tales sanciones consistirán en multas de entre 10 mil a 20 mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, o hasta por el 3% del capital pagado de la institución de crédito sancionada, lo que resulte mayor, pudiendo el afectado recurrir la multa mediante recurso de revocación:

“ARTÍCULO 90.- Son infracciones de las Instituciones a esta Ley:

- I. No proporcionar al Instituto la información y documentación que en los términos de la presente Ley le requiera;*
- II. No entregar al Instituto los informes en los términos y plazos que esta Ley señale;*
- III. No cubrir, en tiempo y forma las cuotas a su cargo en los términos de esta Ley;*
- IV. No presentar el programa de saneamiento financiero al Instituto, cuando así se requiera, en los términos de esta Ley;*
- V. No cumplir, en sus términos, con el programa de saneamiento financiero que le hubiere sido aprobado por el Instituto;*
- VI. Rehusarse, impedir u obstaculizar el ejercicio de las facultades que esta Ley le confiere al Instituto, y*
- VII. Incumplir cualquier otra disposición establecida en la presente Ley.*

Es importante resaltar que la Ley en comento establece en sus artículos transitorios, que no se aprueba ni que los derechos que deben recibir de las instituciones de crédito por los fideicomisos de capitalización y compraventa de cartera crediticia celebrados con el FOBAPROA se incorporen a la deuda pública, ni se aprueban los avales u obligaciones solidarias otorgadas por el Gobierno Federal en tales operaciones. Esta Ley presenta un efecto retroactivo en perjuicio de las instituciones de crédito lo cual es inconstitucional, ya que las operaciones fueron celebradas con anterioridad a la vigencia de esta Ley, así como la asunción de obligaciones de pago del Gobierno Federal en la compra de cartera crediticia hecha por el FOBAPROA a las instituciones de banca múltiple.

CAPÍTULO III

NATURALEZA JURÍDICA DEL INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB).

3.1. El IPAB como órgano de la Administración Pública Federal

3.1.1. El IPAB como organismo público descentralizado.

Como ya se señaló, en 1998 el Gobierno Federal aprobó una nueva legislación para dar origen al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). Dicho instituto se creó como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con el objeto de proporcionar a las instituciones financieras un sistema integral de protección al ahorro bancario y el ejercicio, aún con carácter transitorio, de las acciones concernientes a la administración y conclusión de los programas de saneamiento financiero instrumentados por el Gobierno Federal.

El IPAB al ubicarse dentro del régimen de descentralización, nos obliga a realizar un estudio del criterio de la legislación positiva mexicana respecto de la organización descentralizada de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública podría concebirse como una organización en la que sólo intervienen dos grupos: uno constituido por las autoridades y otro por los agentes auxiliares de ellas. Sin embargo, sucede en algunos casos que el Estado, para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades. En otros casos, como lo señala el Doctor Miguel Acosta Romero, la naturaleza técnica de los actos que tiene que realizar la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a personal técnico especializado a fin de que puedan atenderlos.⁷² Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma Administración.

Correspondiendo a lo anterior, la descentralización administrativa ha adoptado tres modalidades distintas que son:

- a) Descentralización por región;
- b) Descentralización por servicio, y
- c) Descentralización por colaboración.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Tercera Edición. Ed. Porrúa. México, 1979. p. 188.

Las tres modalidades señaladas no constituyen tipos de organización en los cuales puedan señalarse caracteres muy precisos, debido a que la descentralización administrativa no constituye más que una forma definitiva de organización, una tendencia para conciliar dos situaciones extremas, como son, por un lado, la centralización rígida, y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares.

Existen caracteres esenciales en el régimen de descentralización, comunes a las diversas modalidades que asume. Así, en primer lugar, la organización descentralizada implica la existencia de una personalidad jurídica, y como consecuencia de dicha personalidad, el organismo descentralizado se caracteriza por contar con un patrimonio propio.⁷³

Una característica fundamental de dicho régimen, es que los funcionarios y empleados que integran al organismo, no se encuentran sujetos a los poderes que implica la relación jerárquica que se da en el ámbito centralizado, en el cual las autoridades superiores tienen determinadas facultades con relación a las personas y a los actos de los empleados inferiores. Es importante resaltar que en algunas ocasiones determinadas facultades, como la de nombramiento de cargos, se encuentran limitadas o en otras se hallan suprimidas.

⁷³ *Ibidem.* p. 179.

Por lo que hace al poder de mando por parte de la Administración, desaparece, generalmente por completo, de tal manera que los funcionarios descentralizados pueden seguir su propia discreción en los casos en que la ley se las concede y no como cuando se trata de funcionarios centralizados, a quienes las autoridades superiores llegan a fijar los lineamientos para el ejercicio de la discreción y a dar bases explicativas necesarias para la aplicación de la ley.

El poder disciplinario no existe en el régimen de descentralización como medio que la Administración Pública pueda emplear en contra de las autoridades descentralizadas, aunque el poder de vigilancia sí subsiste en dichos organismos.

En cuanto a los actos que los agentes descentralizados realizan, las autoridades centrales solamente intervienen para apreciar la legalidad del acto, y nunca para apreciar la oportunidad del mismo. Además, ese control no puede realizarse de oficio, sino que tiene que ser siempre a petición de la parte interesada.

De lo anterior, se desprende que, los organismos descentralizados se caracterizan por el relajamiento de vínculos que existen en las relaciones de los mismos, respecto de la autoridad central; pero como acabamos de ver no dejan de existir facultades de parte de las autoridades centrales, las cuales son facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.

El IPAB se ubica en la modalidad de *descentralización por servicio*, debido a los caracteres específicos que dicho organismo adopta, los cuales se explican a continuación.

El Estado tiene encomendado, entre otras cosas, la satisfacción de necesidades de orden general, que requieren de procedimientos técnicos sólo al alcance de funcionarios con una preparación especial. La forma de conseguir ese propósito es dar independencia al servicio y constituirle un patrimonio que sirva de base a su autonomía.⁷⁴ Pero al mismo tiempo, como se trata de la realización de atribuciones del Estado, éste no puede prescindir del ejercicio de ciertas facultades respecto a la organización que se establezca. La organización en la cual concurren esos elementos, constituye la descentralización por servicio.

Algunas ventajas que podemos considerar respecto a los organismos descentralizados por servicio, podemos citar las siguientes:

1.- Entregar el manejo de un servicio técnico a quienes tienen la preparación técnica necesaria, significa procurar la eficaz satisfacción de las necesidades colectivas cuya atención corresponde al Estado.

⁷⁴ **Ley de Protección al Ahorro Bancario.**

ARTÍCULO 2.- El sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios (...)

De lo anterior podemos afirmar que estamos en presencia de una autoridad financiera autónoma, tomando la autonomía en el sentido de la forma de organización descentralizada, como la capacidad de administrarse a sí mismo, al igual que para dictar sus propias normas dentro del marco normativo general dado por un ente superior.

2.- Dar cierta autonomía a dichos organismos, descarga a la Administración Pública del cumplimiento de ciertas obligaciones, contribuye a la realización de ideales democráticos, por dejar que los mismos interesados en el servicio intervengan en su manejo.

3.- Al crear un patrimonio especial, independizándolo del patrimonio general del Estado, se crea más confianza en los gobernados, pues saben que dicho patrimonio específico irá a servir para el desarrollo del servicio descentralizado y no a confundirse con la masa general de los fondos públicos.

4.- El organismo descentralizado puede llegar a sostenerse con sus propios recursos, existiendo una ventaja evidente para el Estado y para los contribuyentes, ya que no será necesario el impuesto como fuente indispensable para sostener dicho servicio.

Desde el punto de vista del régimen administrativo de los organismos descentralizados, debemos considerar los elementos que fijan su vinculación con la Administración Central del Estado.

Esos elementos se pueden reducir a lo siguiente:

1.- Naturaleza de las atribuciones que realiza el organismo descentralizado;

2.- El otorgamiento de la personalidad jurídica a la organización descentralizada;

3.- La extinción del organismo descentralizado, y

4.- Los poderes de la Administración central sobre el personal y sobre los actos del mencionado organismo.

Las atribuciones que ejercita el organismo descentralizado, es, por las razones mismas que fundan su disgregación de la Administración central, debido a que dicho organismo tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.⁷⁵

Desde el punto de vista de su creación, el organismo descentralizado constituye, de conformidad con los lineamientos de la legislación mexicana, una parte integrante del Estado, que dados los principios de la misma legislación, sólo puede emanar de una iniciativa proveniente del propio Estado, ya que dicho organismo constituye un organismo que realiza atribuciones del mismo.

⁷⁵ **Ley de Protección al Ahorro Bancario.**

ARTÍCULO 67.- El Instituto tiene por objeto:

I.- Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1º. De esta Ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones, y

II.- Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

De la misma manera que la creación del organismo descentralizado constituye un acto que emana del Estado; es decir, todos los organismos descentralizados son creados, bien sea por una ley del Congreso de la Unión, o por Decreto del Ejecutivo, que de acuerdo con el Doctor Acosta Romero, surge su personalidad jurídica a partir de la entrada en vigor del acto que los crea, sin necesidad de ningún otro procedimiento, la resolución de su extinción debe tener el mismo origen, y tal resolución ocurre cuando se deja de realizar la atribución que constituye la esfera de competencia de la organización descentralizada, o cuando se incorpora a la Administración central.

Respecto de los poderes que la Administración central tiene sobre los funcionarios y empleados del organismo descentralizado y sobre los actos que realizan el personal que integra al mismo, tienen los caracteres generales que le corresponden al personal que presta sus servicios en la Administración central del Estado, salvo determinación especial de la ley.

Los poderes de la Administración central, en lo que hace al nombramiento de vocales del organismo, pueden variar gradualmente, pues mientras en unos casos dicha designación se hace por la misma autoridad y se aprueban por el Congreso de la Unión (Cámara de Senadores), en otros, aunque lo haga la misma autoridad, requiere la ley que los directores hagan una proposición en terna de aquella autoridad, llegándose hasta facultar a los elementos mismos del servicio para que hagan el nombramiento de los directores del organismo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), en las leyes relativas a la creación de un organismo descentralizado deben establecerse, entre otros elementos, los relativos a la manera de integrar el órgano de gobierno y de designar al director general, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste; las facultades y obligaciones del órgano de este gobierno, señalando cuales de dichas facultades son indelegables; las facultades y obligaciones del director general, quien tendrá la representación legal del organismo; los órganos de vigilancia así como sus facultades; y el régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo. Asimismo el órgano de gobierno deberá expedir el estatuto orgánico en el que se establezcan las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran el organismo.

Ahora bien, en el caso del IPAB, la Junta del Gobierno se integra por siete vocales, de las cuales cuatro son designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores,⁷⁶ siendo el único descentralizado en que el Congreso de la Unión, vía Cámara de Senadores, participa en la designación de su Junta de Gobierno.

El poder de mando de la autoridad central queda suprimido respecto de los funcionarios descentralizados y éstos por lo tanto, pueden usar su propia discreción en la realización de los actos que la ley se las otorga. De igual manera falta el poder disciplinario, ya que éste no es más que el accesorio indispensable para dar una

⁷⁶ Vid. *Supra.* (2.2.4.)

garantía de eficacia al poder de mando. Subsisten, por el contrario, las facultades de vigilancia que el Poder central puede ejercer respecto de los funcionarios descentralizados.

El IPAB, de acuerdo a lo anterior, cuenta con un comisario y con un auditor externo, designados por el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, como lo establece el artículo 89 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Ambos cuentan con las más amplias facultades para opinar, examinar y dictaminar los estados financieros del Instituto, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta. El comisario debe asistir a las Juntas de Gobierno.

Lo antes señalado, sin perjuicio de la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Contralor Interno hacia el Instituto.

Aunado a lo anterior, el artículo 88 del mismo ordenamiento, también señala que cualquiera de las Cámaras, podrán citar a comparecer al Secretario Ejecutivo cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento.

Por lo que hace a los actos que éstos realizan dentro de la esfera de su competencia, están sometidos a un control más o menos amplio, pero que en todo caso sólo se refiere a la calificación de la legalidad de dichos actos y no como lo es para los funcionarios centralizados.

3.1.1.1. Denominación.

La denominación es la palabra o conjunto de palabras en el idioma oficial del Estado, que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares, sean federales, locales o municipales, así como internacionales. La denominación, en dichos organismos, equivale a lo que en la persona física es el nombre y siempre está prevista en el acto de creación.⁷⁷

Es aquel atributo de la personalidad, que constituye un medio de identificación del ente, absolutamente necesario para que pueda entrar en relaciones jurídicas con los demás sujetos.

De conformidad con el artículo segundo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el sistema de protección al ahorro bancario será administrado por un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, el cual se denominará *Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)*, que será la entidad responsable de garantizar los ahorros del público en los bancos:

Previo a lo anterior, el Ejecutivo de la Unión, con fechas 26 y 31 de marzo de 1998 presentó a la Cámara de Diputados dos iniciativas. La primera proponía adicionar la Ley del Banco de México, expedir la Ley de la Comisión Nacional

⁷⁷ Ibidem p. 188.

Bancaria y de Valores, y reformar las Leyes para Regular las Agrupaciones Financieras, de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, de Mercado de Valores, y de Sociedades de Inversión. La segunda, por la que se proponía la expedición de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE) y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes (COREBI), a fin de crear dos organismos descentralizados que se encargarían de los activos y funciones hasta entonces encomendadas al FOBAPROA, así como reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores, para Regular las Agrupaciones Financieras y General de Deuda Pública.⁷⁸

Por su parte, diputados integrantes del Grupo Parlamentario Acción Nacional, con fecha 19 de noviembre de 1998, presentaron otra iniciativa, la cual proponía la expedición de una Ley de Protección al Ahorro Bancario, en cuya exposición de motivos se formuló una severa crítica a la política económica del Gobierno Federal y se cuestionó desde el punto de vista constitucional, legal y técnico el mecanismo instrumentado para llevar a cabo el rescate bancario..

Las iniciativas en comento, correspondían a un proceso profundo de renovación de las normas y procedimientos vinculados con el Sistema Bancario Nacional. La Comisión de Hacienda y Crédito Público de la colegisladora,

⁷⁸ Dictamen de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y de las Reformas, Adiciones y Derogaciones a diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y para Regular las Agrupaciones Financieras.

dictaminó en conjunto las tres iniciativas en comento, debido a su estrecha vinculación.

En nuestra opinión, la iniciativa del Ejecutivo era inadmisibles por lo que concernía a la creación de dos entes públicos descentralizados; FOGADE que tenía como fin de crear un seguro de depósito bancario, y COREBI el cual realizaría la venta de activos provenientes de las diversas operaciones y actos relacionados con el FOBAPROA, debido a que no se requería la creación de dichas entidades burocráticas para fortalecer al sistema financiero.

En cuanto a la iniciativa del PAN, ésta reconoce la experiencia internacional y la necesidad de establecer bases sólidas para el sistema financiero, difiere de la iniciativa del Ejecutivo en la instrumentación de las medidas necesarias para ese fin, a cuyo efecto propuso la creación de un ente público encargado de proteger el ahorro bancario, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con el objeto de realizar las auditorías a las operaciones realizadas por el FOBAPROA, la reasignación del costo fiscal, y el fincamiento de responsabilidades.

En efecto, del resultado de las citadas iniciativas, la Comisión de hacienda y Crédito Público, elaboró el Dictamen que dio origen a la Ley de Protección al Ahorro Bancario, vigente actualmente, la cual conservó la denominación propuesta por la fracción parlamentaria del PAN, para el organismo descentralizado que protegiera al ahorro bancario.

3.1.1.2. Domicilio Legal.

En cuanto al domicilio, el Código Civil contiene reglas especiales en el artículo 33 que dice así:

“ Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

Las que tengan su administración fuera del Distrito Federal, pero que ejecuten actos jurídicos dentro de su circunscripción, se considerarán domiciliadas en el lugar donde los hayan ejecutado, en todo lo que a esos actos se refiera (...)”

De acuerdo a lo anterior, el IPAB tiene su domicilio en el Distrito Federal, como lo establece el artículo segundo de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así mismo el artículo sexto del Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, establece:

“El domicilio del Instituto será el Distrito Federal, pudiendo establecer, reubicar o clausurar oficinas en el territorio nacional, así como designar domicilio convencional para el ejercicio de los derechos y cumplimiento de las obligaciones que se deriven de los actos inherentes a sus atribuciones.”

El domicilio convencional está determinado en el artículo 34 del Código Civil el cual dispone que se tiene derecho a designar un domicilio para el cumplimiento de determinadas obligaciones. A este domicilio también se le llama de elección.

La ubicación del domicilio tiene particular importancia, ya que sirve para determinar la competencia de las autoridades; es el lugar de ejercicio de derechos y obligaciones, así como el medio de centralización de intereses pecuniarios del organismo.

3.1.1.3. Objeto.

El objeto de los organismos descentralizados puede ser muy variable, ya que se encuentra supeditado a las consideraciones de orden práctico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, que en términos generales puede abarcar:

1. La realización de actividades que corresponden al Estado;
2. La prestación de servicios públicos;
3. La administración y explotación de determinados bienes del dominio público o privado del Estado;
4. La prestación de servicios administrativos;

5. La realización coordinada de actividades federales, estatales, locales y municipales, o con organizaciones internacionales, de actividades de asistencia técnica y desarrollo económico, la producción de servicio o de procesos industriales, y
6. La distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad o que interesa al Estado intervenir en su comercio.⁷⁹

En realidad los organismos descentralizados pueden actuar en uno o varios de los ramos antes aludidos o aún en otros nuevos, que las necesidades sociales van demandando.

El objeto del IPAB básicamente es establecer un Sistema de Protección al Ahorro Bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas en la misma; regular los apoyos a las instituciones de banca múltiple y establecer las bases para la organización y funcionamiento del Instituto. Es decir, tendrán derecho a la aplicación del sistema de protección al ahorro, con las excepciones que la Ley prevé, las personas que hayan realizado cualquiera de las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.⁸⁰

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. p. 195.

⁸⁰ Ley de Instituciones de Crédito

Artículo 46.- Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I.- Recibir depósitos bancarios de dinero:

- a) Ala vista;
- b) Retirables en días preestablecidos;
- c) De ahorro; y
- d) A plazo o con previo aviso;

II.- Aceptar préstamos y créditos.

Dicho objeto se encuentra establecido tanto en la Ley que le da origen como en su Estatuto Orgánico:

“ARTÍCULO 1º.- La presente Ley tiene por objeto establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones de banca múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.”

De manera más específica, la misma Ley establece en su artículo 67 el objeto del Instituto:

“El Instituto tiene por objeto:

- I. Proporcionar a las Instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1º. de esta Ley, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas Instituciones, y*

II. Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos."

El Estatuto Orgánico señala lo siguiente:

" ARTÍCULO 5º.- El Instituto tiene por objeto proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1º. de la Ley, un sistema para la protección al ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la Ley, a cargo de las instituciones, así como administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del Sistema Nacional de Pagos."

En concordancia con lo establecido en la Ley, el Estatuto establece que la principal función del Instituto estriba en organizar las actividades de apoyo financiero a las instituciones de crédito que así lo necesiten, así como proteger los depósitos de dinero de los inversionistas y las inversiones que éstos realicen en depósitos de ahorro documentados en títulos de crédito.

3.1.1.4. Patrimonio.

En cuanto al patrimonio del Instituto, existe siempre por el hecho de ser persona moral, así como la capacidad de adquirirlo, ya que el patrimonio es una facultad o derecho para poseerlo. Es decir, cualquiera que sea el objeto y finalidades del organismo, debe de existir la posibilidad jurídica de adquirir los bienes y derechos para el cumplimiento de su objeto.

Las corporaciones de carácter público reconocidas por la ley, aun cuando no tengan carácter patrimonial en lo que se refiere a sus fundamentos y finalidades, si deben de tener un patrimonio constituido por bienes, derechos y obligaciones en la medida necesaria para realizar sus fines.⁸¹

Así mismo, el patrimonio de los organismos descentralizados, rompe en su estructura y regulación con los Principios de Derecho Civil. Dentro del patrimonio de estos organismos, pueden existir bienes que son del dominio público, como los son los inmuebles que están dentro del mismo y que por disposición de ley se consideran del dominio público (artículo 23, fracción VII de la Ley General de Bienes Nacionales).

Forman también parte del patrimonio de dichos organismos un conjunto de bienes y derechos que se encuentran sujetos a un régimen de Derecho privado y de los que pueden disponer libremente. Puede también estar formado en parte por

⁸¹ ROJINA VILLEGAS, Rafael. "*Derecho Civil Mexicano*" Segunda Edición. Ed. Porrúa. Tomo I p. 426.

subsidios o aportaciones temporales o permanentes que le destine la Administración Central.

Por último, dentro de su patrimonio se encuentran los ingresos propios del organismo derivados del ejercicio de su actividad, es decir, los que obtiene por los servicios o bienes que presta o produce respectivamente.

Retomando el contenido del artículo 15 de la LFEP, en las leyes por las que se crean los organismos descentralizados, deben establecerse, entre otros elementos, los relativos a las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento.

Existen algunos organismos como lo es el IPAB que por su naturaleza requieren para constituirse un patrimonio, o sea, un capital que es indispensable formar desde el nacimiento del mismo, como lo es a través de las aportaciones que especifica el artículo 69 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

En efecto, el precepto reza así:

"El patrimonio del Instituto se forma por:

- I. *Las cuotas que cubran las Instituciones conforme a lo señalado en el artículo 21 de esta Ley;*

- II. Los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice;*

- III. Los intereses, rentas, plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones;*

- IV. Los recursos provenientes de financiamientos;*

- V. Los bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto;*

- VI. En su caso, los recursos que reciba el Instituto en los términos de la fracción II del artículo 68 de esta Ley, y*

- VII. Los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la presente Ley.”*

Desde nuestro punto de vista, tratándose de los recursos que reciba el instituto en los términos de la fracción II del artículo 68 de esta Ley, esto es, los recursos presupuestales para el cumplimiento de obligaciones del instituto y para programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, se debe ser cuidadosos, ya que los recursos que el Gobierno Federal habrá de destinar al cumplimiento de

los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, no forman parte del patrimonio del IPAB.

Por lo que hace a las cuotas que las instituciones de banca múltiple deben cubrir para la operación del sistema de protección al ahorro, se determinó la obligación del Instituto de publicar trimestralmente el monto de los pagos efectuados por cada institución de crédito, por concepto de cuotas y remitir además a ambas Cámaras del Congreso, el informe financiero del Instituto y un ejemplar de dicha publicación, a fin de que las mismas tengan elementos de juicio suficientes para evaluar y hacer las observaciones correspondientes, cuando se les soliciten recursos presupuestarios para apoyo de las instituciones en beneficio del público ahorrador.

La procedencia de los recursos básicos con los cuales eventualmente se apoyarán las actividades del Instituto, serían las cuotas pagadas por las propias instituciones bancarias. Dichas cuotas al ser diferenciadas en función del riesgo que represente cada institución, como lo señala el artículo 21 de la Ley en comento, establece una evidencia para generar sanas prácticas bancarias.⁸²

Aunado a lo anterior, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, establece una disposición expresa que ordena que los recursos provenientes de las cuotas deben

⁸² Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Artículo 21.- La Junta de Gobierno podrá establecer cuotas ordinarias diferentes para las instituciones, en función del riesgo a que se encuentren expuestas, con base en el nivel de capitalización de cada una de ellas y de acuerdo a otros indicadores de carácter general que, conforme a las normas de operación de las instituciones, determine en un reglamento interno la propia Junta de Gobierno del Instituto, el cual deberá ser del conocimiento del público.

invertirse, en tanto que el IPAB dispone de ellos para el cumplimiento del objeto de la Ley, en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos del Banco de México, además de que los mismos, sólo podrán ser utilizados con la autorización previa de la Junta de Gobierno.

“ARTÍCULO 25.- Los recursos a que se refiere el artículo anterior, deberán invertirse, en tanto el Instituto dispone de ellos para el cumplimiento del objeto de esta Ley, en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el Banco de México. El Instituto sólo podrá disponer de los recursos a que se refiere este artículo, previa autorización de la Junta de Gobierno.”

Dado que el IPAB es un organismo descentralizado de la administración pública federal, en principio se sujeta a la legislación y reglamentación aplicable a dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal. No obstante lo anterior, dadas las atribuciones y patrimonio del instituto, existen diversas excepciones y diferencias, según se explica a continuación.

El artículo 20 de la LPAB señala que a fin de cumplir con el objeto de la ley, las instituciones estarán obligadas a pagar al IPAB las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la Junta de Gobierno en los términos y condiciones dispuestos en la propia ley, y si bien se impone la obligación de pagarlas al instituto, no tiene carácter fiscal, como expresamente lo señala el artículo 27 de la propia LPAB.

"ARTÍCULO 27.- Las cuotas a favor del Instituto no tendrán carácter fiscal, por lo que contra su cobro o cualquier otra resolución emitida conforme a la presente Ley, no procederá medio de defensa alguno ante el Tribunal Fiscal de la Federación."

Tratándose de los apoyos y programas de saneamiento financiero de las instituciones se tiene previsto (art. 28 LPAB) que excepcionalmente el IPAB por sí a solicitud de la CNBV podrá otorgar apoyos financieros tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de una institución. Estos apoyos podrán otorgarse mediante la suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones, otorgamiento de créditos o la adquisición de bienes. Los apoyos financieros se darán únicamente con cargo a los recursos propios del instituto y los financiamientos que obtenga en los términos del artículo 46 de la LPAB.

Por su parte el artículo 46 de la LPAB dispone que cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna institución, y el IPAB no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna institución, la Junta de Gobierno del Instituto informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos cuyos montos en ningún caso excederán el 6% cada tres años, de los pasivos totales de las instituciones que haya publicado la CNBV en el mes inmediato anterior, computándose también, para fines de este límite, las garantías otorgadas al IPAB.

Cabe señalar que el artículo 47 de la mencionada ley señala que de conformidad con lo establecido en el artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que requiera el IPAB para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados a que se refiere el artículo anterior. Al respecto el artículo 48 de la LPAB dispone de los financiamientos y los recursos autorizados en el PEF que reciba el instituto en ningún caso podrán ser utilizados para un fin distinto al autorizado.⁸³

Mención especial merece lo dispuesto por los artículos 59 y 60 de la LPAB que al referirse a la adquisición de bienes e inversiones del IPAB, en el ejercicio de sus facultades, dispone de los bienes adquiridos, independientemente de su naturaleza y características, no se considerarán para ningún efecto bienes nacionales, por lo que no le serán aplicables las disposiciones legales y administrativas correspondientes, ni aún las de carácter presupuestario o relacionadas con el gasto público, asimismo no computarán las inversiones que realice el IPAB en las instituciones, intermediarios financieros y otros tipos de sociedades y asociaciones, para considerarlas como empresas de participación estatal, por lo que no estarán sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y normas administrativas aplicables a las entidades públicas.

⁸³ Vid supra. Consideraciones sobre el rescate financiero y la deuda pública (2.1.4.2.)

3.1.1.5. Órgano de Gobierno.

Generalmente en los organismos descentralizados, el órgano de mayor jerarquía es un cuerpo colegiado, el cual decide sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del mismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas, el número de sus componentes es muy variable y en él se encuentran representados, en primer lugar, los intereses de la Administración Central y, en segundo lugar, en ciertos casos, de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

La denominación de este grupo colegiado tampoco es uniforme, ya que en algunos casos se le denomina Consejo de Administración, en otros se les designa con el nombre de Asamblea General; y en otros, como lo es el caso del Instituto se llama Junta de Gobierno.

Inmediatamente después, y en grado jerárquico inmediato, se encuentra siempre un órgano de representación unipersonal, que tiene las siguientes funciones:

- I. Cumplir las decisiones y acuerdos del cuerpo colegiado superior;
- II. Acordar, en algunos casos, con el titular del Poder Ejecutivo y cumplir con sus decisiones y acuerdos en forma coordinada con los del cuerpo colegiado, y

- III. Representa al organismo en todos los órdenes y tiene facultades de decisión y ejecución respecto de sus subordinados, viene a ser el funcionario ejecutivo del organismo, con todos los poderes jurídicos inherentes.⁸⁴

Tampoco existe uniformidad en su denominación, ya que en algunos casos se le denomina Director General; en otros como en la Universidades se les llama Rector, en otros organismos se le califica con el nombre de Gerente General, y como lo es en el caso del Instituto, se le denomina Secretario Ejecutivo, el cual es la máxima autoridad administrativa del Instituto y es nombrado por la Junta de Gobierno, de conformidad al artículo 16 del Estatuto Orgánico del mencionado organismo.

La designación y remoción de este órgano unipersonal en la mayoría de los casos se hace por el Poder Ejecutivo, a través de la representación mayoritaria que tiene siempre en el cuerpo colegiado del organismo.

La LPAB establece la forma en que se integra el órgano de gobierno del IPAB, denominándolo Junta de Gobierno, y la manera en que se llevará a cabo la designación de sus integrantes y del Secretario Ejecutivo, siendo claro en términos de la LFEP, que a dicho órgano, a través del Secretario Ejecutivo, corresponde el ejercicio de esos derechos y obligaciones.

⁸⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. p. 191.

La LPAB faculta a la Junta de Gobierno para expedir su estatuto orgánico, en el que deben establecerse las bases de su organización, y las facultades y funciones de sus diversas áreas.

El gobierno y la administración del IPAB están a cargo de la Junta de Gobierno y el Secretario Ejecutivo, respectivamente, quienes serán apoyados por la estructura administrativa que la propia Junta de Gobierno determine, como lo señalan el artículo 1º de la Ley de Protección al Ahorro Bancario y el artículo 4º de su Estatuto Orgánico.

La Ley correspondiente determina que la organización del Instituto funcionará a través de una Junta de Gobierno, la cual estará conformada por siete miembros: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la CNBV⁸⁵, así como por cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus receso, por la misma porción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

Las cuatro vocales a que se refiere el párrafo anterior, serán designados por períodos de cuatro años, los cuales serán escalonados, sucediéndose cada año, e iniciándose el 1º de enero del año respectivo. Las personas que ocupen esos cargos

⁸⁵ Ley de Protección al Ahorro Bancario, Artículo 75.

podrán ser designados vocales de la Junta de Gobierno, para otro período por una sola vez.

En cuanto a las vacantes que se produzcan en un cargo de vocal, serán designadas con el mismo procedimiento que se integraron las vocales.

Para poder ser vocal del Instituto se deben cubrir ciertos requisitos, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 78 de la Ley en comento:

“ARTÍCULO 78.- Los vocales aprobados por la Cámara de Senadores o la Comisión Permanente a que se refiere el artículo 75 de esta Ley, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- I. Ser ciudadano mexicano y sólo tener la nacionalidad mexicana;*
- II. Ser de reconocida probidad;*
- III. No haber sido condenado por delito intencional alguno, ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano, o inhabilitado para ejercer el comercio;*
- IV. Haber ocupado por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel de decisión en materia financiera, o bien, acreditar una experiencia docente y de investigación en materia económica y financiera de cuando menos diez años en instituciones de estudios superiores;*

- V. *No desempeñar cargos de elección popular o de dirigencia partidista, y*
- VI. *No ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de alguna Institución o intermediario financiero, ni mantener relación alguna con las mismas, que pueda representar un conflicto de intereses para su desempeño como vocal.*

Los vocales que integran al Instituto, tendrán el carácter de servidores públicos, ya que se considerarán como empleados superiores de la SHCP, por lo que el tiempo que dure su encargo, no podrán aceptar otro empleo, salvo los no remunerados de carácter docente. De acuerdo con ello, también están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución Federal y en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como a lo dispuesto al artículo 76, fracción II de la misma Constitución, que establece la facultad del Senado para ratificar los nombramientos, entre otros, de los empleados superiores de hacienda.

Tratándose del Secretario Ejecutivo y los demás servidores públicos del IPAB, les resulta aplicables igualmente las disposiciones constitucionales y legales en materia de responsabilidades de los servidores públicos.

Dicha Junta de Gobierno será presidida por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y en su ausencia por su suplente. Las sesiones de la Junta de Gobierno se celebrarán bimestralmente y de manera extraordinaria cuando por las

circunstancias que se presenten, se considere necesario, previa convocatoria que haga el Secretario de la Junta de Gobierno a propuesta de cualquiera de sus integrantes o del Secretario Ejecutivo.

Las sesiones se efectuarán con la asistencia de por lo menos cuatro de sus miembros, siempre que se encuentre presente el Secretario de Hacienda o su suplente. Todos los miembros de la Junta tendrán voz y voto en las sesiones de la misma. El Secretario Ejecutivo podrá asistir como invitado con voz pero sin voto, así como representantes del Instituto y de otras dependencias y entidades de la Administración Pública que tengan relación con los asuntos a tratar y personas de reconocido prestigio en la materia.

La estructura interna de los organismos descentralizados depende de las actividades a que están destinados y de las necesidades de división del trabajo. Generalmente hay una serie de órganos inferiores en todos los niveles jerárquicos, así como direcciones y departamentos que trabajan por sectores de actividad.

El Instituto para el ejercicio de sus facultades, cuenta con los siguientes órganos y unidades administrativas:

- I. Junta de Gobierno;
- II. Secretario Ejecutivo;
- III. Secretarías Adjuntas:
 - De Protección al Ahorro Bancario;

- De Recuperación;
- De Activos, y
- Jurídica.

IV. Órganos de Control Interno:

- Órgano de Control Interno.

V. Direcciones Generales:

- De Administración;
- De Comunicación Social y Enlace Institucional;
- De Información y Sistemas;
- De Análisis Económico y Financiero;
- De Operaciones de Protección;
- De Finanzas;
- De Administración y Control de Programas Institucionales;
- De Recuperación;
- De Supervisión;
- De Recuperación de Bienes Muebles e Inmuebles;
 - Adjunta de Administración de Acciones y Partes Sociales;
 - Adjunta de Bienes Corporativos;
 - Adjunta de Administración y Venta de Créditos;
 - Adjunta Jurídica de Protección al Ahorro;
 - Adjunta Jurídica de Enajenación;
 - Adjunta Jurídica de lo Consultivo y Contencioso, y
 - Adjunta de Procedimientos Legales.

Las Direcciones Generales estarán integradas por los directores generales, directores generales adjuntos, directores, subdirectores y jefes de departamento, así como por el personal que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones.⁸⁶

3.1.1.6. Órganos de Vigilancia.

Los organismos descentralizados en la experiencia administrativa actual ya no tienen la gran autonomía, casi absoluta, que los caracterizaba y que la doctrina señalaba como una de sus características, como ya se señaló. Dichos organismos se encuentran sujetos a una serie de sistemas de vigilancia y control, que consideramos necesarios, tanto para la coordinación administrativa, como para el eficaz resultado que se persigue con la creación de esas instituciones.

El hecho de que los organismos descentralizados tuvieran autonomía en su actuación, propició la dispersión administrativa, la falta de coordinación de ellos entre sí y con los órganos centralizados, duplicidad de actividades en algunos casos y de gastos en otros, por estos motivos a partir de 1977, se estableció en nuestro país, un régimen de control y vigilancia para los organismos descentralizados.⁸⁷

El control y vigilancia puede ser interno o externo:

El externo consiste en:

⁸⁶ Estatuto Orgánico del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Artículo séptimo.

⁸⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op cit. p. 247.

1. Aprobar los planes de inversión a corto, mediano y largo plazo, en forma previa;

“ARTÍCULO 45.- En caso de que el IPAB no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión dictará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas (...).”

2. Aprobar los presupuestos anuales que deben presentar los organismos para el ejercicio siguiente;

“De conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados (...).”

3. Aprobar y vigilar la actividad misma, así como su operación, del organismo descentralizado;

“ARTICULO 88.- Cualquiera de las Cámaras, podrá citar a comparecer al Secretario Ejecutivo cuando se analice o estudie un

negocio concerniente a las actividades del Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento.”

4. Concentrar todos los ingresos que tengan los organismos descentralizados en la Tesorería de la Federación;
5. Realizar la vigilancia a través de auditorías externas.

“ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO.- (...)

El Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyan en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley (...).”

El control y vigilancia interna consiste en:

1. Que las Secretarías estén representadas en los cuerpos colegiados que tienen a su cargo las mayores facultades de administración y a través de ellas orientar la actividad del organismo o vetar resoluciones;

“ARTÍCULO 75.- La Junta de Gobierno estará integrada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la CNBV y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal (...).”

2. Establecer normas de contabilidad uniformes y realizar auditorías internas a los organismos;

“ARTÍCULO 89.- El Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, designará a un comisario y un auditor externo del Instituto. Ambos, tendrán las más amplias facultades para opinar, examinar y dictaminar los estados financieros del Instituto, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta. El comisario deberá asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno.”

3. Vigilar las adquisiciones y enajenaciones que hagan dichos organismos.

Como puede apreciarse, la organización descentralizada presenta una serie de vínculos de muy diversa índole con la Administración Central, como se desprende de los artículos 88 y 89 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario:

“ARTÍCULO 88.- Cualquiera de las Cámaras, podrán citar a comparecer al Secretario Ejecutivo cuando se analice o estudie un negocio concerniente a las actividades del Instituto, así como cuando se integren comisiones para investigar su funcionamiento.”

“ARTÍCULO 89.- EL Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, designará un comisario y un auditor externo del Instituto. Ambos

tendrán las más amplias facultades para opinar, examinar y dictaminar los estados financieros del Instituto, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con ésta. El comisario deberá asistir a las sesiones de la Junta de Gobierno.

Lo anterior, sin perjuicio de la vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Contralor Interno.”

3.1.1.7. Régimen Fiscal.

La mayoría de los organismos descentralizados, por las actividades propias de su objeto, están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales. La práctica se ha orientado a reconocer que cubren los derechos de carácter federal y local.

No obstante, en algunos casos hay organismos descentralizados que pagan impuestos a la Federación, v.g. PEMEX. Cuando no existen precedentes, estimamos que en aquellos casos en que el organismo descentralizado realiza una actividad que corresponde al Estado y éste le ha dado su personalidad, patrimonio, y su régimen jurídico, en el supuesto de que obtuviera beneficios, ya que no siempre los obtienen, esos beneficios podrían o bien acrecentar el patrimonio de la institución, o bien ingresar al patrimonio del Estado como productos, pues en principio resultaría

ilógico que el Estado cobre impuestos a sus propios organismos; sería tanto como pasar dinero de una bolsa, a otra, de la misma persona.

La Ley del Impuesto Sobre la Renta, en su Título III, De las Personas Morales no Contribuyentes, artículo 69, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 69.- Las personas morales a que se refiere este Título, a excepción de las señaladas en el artículo 73 de esta Ley y las personas morales autorizadas para recibir donativos deducibles en los términos de la misma, serán contribuyentes del impuesto sobre la renta (...).”

“ARTÍCULO 73, último párrafo.- Los organismos descentralizados que no tributen conforme al Título II de esta Ley, sólo tendrán las obligaciones a que se refiere este artículo y las que establecen los dos últimos párrafos del artículo 70.”

CAPÍTULO IV

ATRIBUCIONES DEL IPAB.

4.1. Facultades

Como ya se apuntó anteriormente, la descentralización consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano descentralizado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.

El Instituto de Protección al Ahorro Bancario, al ser un organismo descentralizado de la Administración Central, puede realizar todas las atribuciones que le señalan la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como otras leyes aplicables a la materia, y en algunos casos se requerirá para ciertas decisiones la autorización del Ejecutivo, del Congreso de la Unión o en su caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

4.1.1. Reglamentarias.

El fundamento de los reglamentos en nuestro país es el artículo 89, fracción I de la Constitución, pues en función del mismo, el Ejecutivo debe proveer en la

esfera administrativa la exacta observancia de las leyes del Congreso. Asimismo, la Constitución en sus artículos 89, fracción II y artículo 90 establecen que el Ejecutivo, para el desahogo de sus atribuciones, se auxilia de Secretarios de Despacho, de Departamentos Administrativos, así como de Entidades Paraestatales. Las facultades reglamentarias en materia bancaria están declinadas casi en su totalidad, a favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito.

Las facultades que recibe el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, se encuentran establecidas tanto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario como en su Estatuto Orgánico.

Las facultades reglamentarias son aquellas que recibe el IPAB para reglamentar disposiciones legales, como lo señala Dávalos Mejía.⁸⁸

A continuación enunciamos algunas de las facultades más trascendentes de este género que la Ley concede al mencionado organismo:

1. En primer lugar, la Ley de Protección al Ahorro Bancario cita que la Junta de Gobierno del Instituto establecerá políticas y lineamientos para la administración, conservación y enajenación de los bienes que conformen el patrimonio del mismo (Art. 80, fracción V).

⁸⁸ DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. *"Derecho Bancario y Contratos de Crédito"*. 2ª ed. Ed. Harla, México, 1992, t.II, p.591.

2. El Secretario Ejecutivo del IPAB elaborará y someterá a la aprobación de la Junta de Gobierno los proyectos de estructura básica y el Estatuto Orgánico del Instituto, así como los proyectos de reglamentos interiores, de servicios y de control del Instituto (Art. 83, fracción X).

3. El IPAB emitirá por conducto de su Junta de Gobierno, Reglas Generales, las cuales deberá hacer del conocimiento de los interesados, a más tardar treinta días naturales después de que haya iniciado operaciones, es decir el Instituto emitirá en el ámbito de su competencia la regulación a que se sujetarán las instituciones interesadas (Artículo Quinto Transitorio).

En el artículo arriba señalado, referido a las Reglas Generales, se establecen algunos criterios que deberá seguir la Junta de Gobierno del IPAB cuando emita las “Reglas Generales”. Cabe hacer mención, que dichas normas, debieron haber sido aprobadas por el Congreso para que pudieran ser respetadas por los bancos; lejos de ello se establece que las normas serán producto de un convenio al que lleguen el IPAB y las instituciones bancarias. Las reglas no serán determinadas por una autoridad, ni por el Congreso de la Unión, sino por el Instituto de acuerdo con los banqueros.

A través de dichas reglas, se establecerá el mecanismo para que los interesados puedan afectar en fideicomiso los derechos de cobro que les devuelva el Fideicomiso a que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta la entrada en vigor de la Ley de

Protección al Ahorro Bancario (FOBAPROA), y de esta manera estén en posibilidad de emitir títulos de crédito a través del fideicomiso, con el objeto de realizar colocaciones y obtener liquidez.

El Instituto y las instituciones participantes, convendrán una fórmula que obligue a las instituciones a la obtención de los mejores resultados en los procesos de administración y cobranza de los créditos designados en el programa. El convenio respectivo preverá sanciones aplicables a las instituciones que no acrediten haber adoptado las medidas y providencias para efectuar una diligente administración y cobranza de tales créditos.

Así mismo, se acordará un mecanismo propicio para que el costo derivado de los créditos arriba señalados, que no fueran cubiertos totalmente, se absorba preferentemente con cargo a las instituciones y por el sistema financiero.

También se establecerán a través de dichas reglas los incentivos para que los deudores realicen un pronto pago, así como los mecanismos que induzcan, preferentemente, el pago de los grandes deudores que cuenten con activos para hacer frente a sus compromisos derivados de los derechos de cobro que han sido garantizados por el Instituto.

4. El Estatuto Orgánico del IPAB, señala que corresponde a la Junta de Gobierno, establecer las directrices y políticas para la ejecución de los programas y presupuestos del Instituto (Artículo 14, fracción IV).

- 5 También corresponde a la Junta de Gobierno, aprobar y poner en vigor los reglamentos internos, de servicios y de control del Instituto

4.1.2. Aprobatorias.

Además de las facultades reglamentarias que la Ley concede al Instituto, le fija al IPAB otras facultades, pero que involucran la participación indispensable del mismo en la autorización de ciertos actos o circunstancias. Es decir, las facultades aprobatorias son las que recibe el Instituto para aprobar previamente a su realización, distintos actos o circunstancias.⁸⁹

Algunas facultades de mayor trascendencia son las siguientes:

1. Aprobar la liquidación o la solicitud para pedir la suspensión de pagos o declaración de quiebra de las Instituciones (artículo 80, fracción II).
2. Aprobar las cuotas ordinarias que deban cubrir las instituciones conforme a lo señalado en el artículo 22 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como los criterios para establecer cuotas diferenciadas conforme a lo previsto en el artículo 21 de la misma (artículo 80, fracción III).

⁸⁹ Idem.

3. Aprobar, previa opinión de la SHCP, las cuotas extraordinarias que deban cubrir las Instituciones (artículo 80, fracción IV).
4. Aprobar los informes que deban enviarse al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión (Artículo 80, fracción X).
5. Aprobar las reservas que sean necesarias para el buen funcionamiento del Instituto (Artículo 80, fracción XI).
6. Aprobar, a propuesta del Secretario Ejecutivo, la designación de las personas que fungirán con el carácter de apoderados en el desempeño de las administraciones cautelares a cargo del IPAB, y a quienes fungirán como liquidadores o síndicos apoderados del Instituto (Artículo 80, fracción XXIV).
7. Así mismo, el Estatuto Orgánico señala que la Junta de Gobierno del IPAB, aprobará los programas y presupuestos del Instituto, así como sus modificaciones en los términos de la legislación aplicable (Artículo 14, fracción III).
8. Aprobar la concertación de los préstamos para el financiamiento del Instituto con créditos internos y externos, así como observar los

lineamientos que dicten las autoridades competentes en materia de manejo de disposiciones financieras (Artículo 14, fracción VII).

9. Aprobar, de acuerdo con las leyes y demás disposiciones aplicables, las políticas, manuales, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que deba celebrar el IPAB con terceros en obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestaciones de servicios relacionados (Artículo 14, fracción X).

10. Aprobar los Reglamentos, Manuales de Organización de Procedimientos y de Servicio Público y demás instrumentos normativos que regulen la organización y funcionamiento del Instituto, así como las reformas y/o adiciones a los mismos (Artículo 14, fracción XXIII).

11. Aprobar el Estatuto Orgánico del Instituto y sus respectivas modificaciones, que les someta a su consideración el Secretario Ejecutivo (Artículo 14, fracción XXV).

4.1.3. Designatorias.

Aunque la Ley de Protección al Ahorro Bancario prevé ciertas facultades designatorias al Poder Central, como lo es a la SHCP, para nombrar a los respectivos vocales que integrarán la Junta de Gobierno del propio Instituto, el

IPAB recibe importantes facultades de designación que le aseguran la tenencia del control en las Instituciones correspondientes.

Las facultades designatorias son las que tiene para nombrar a distintos funcionarios que le faciliten cumplir con su objetivo.

1. El Secretario Ejecutivo del Instituto designa a las personas que fungirán con el carácter de apoderados en el desempeño de administraciones cautelares a cargo del mismo, así como de quienes fungirán como liquidadores o síndicos apoderados del IPAB (Artículo 84, fracción IX).
2. Nombrar a propuesta de cuanto menos dos de sus vocales, al Secretario Ejecutivo del Instituto, y removerlo a propuesta razonada de cualquiera de sus miembros (Artículo 80, fracción XXI).
3. Nombrar y remover al Secretario y Prosecretario de la Junta de Gobierno, de entre los servidores públicos del Instituto (Artículo 80, fracción XXII).

4.1.4. Estructurales o de Política Financiera.

Además de las importantes facultades reglamentarias, aprobatorias y designatorias que se acaban de citar, la Ley que da origen al IPAB, concede a este

organismo descentralizado las facultades necesarias para establecer un sistema de protección al ahorro bancario dentro del sistema financiero.

Las facultades estructurales o de política financiera y económica, son aquellas cuyo desahogo impacta de manera directa o indirecta la conformación del sistema financiero en su conjunto.⁹⁰

Algunas de las facultades estructurales que la Ley de Protección al Ahorro Bancario concede al organismo en análisis, son las siguientes:

1. Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos (Artículo 67, fracción II).
2. Proporcionar a las instituciones, un sistema para la protección del ahorro bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del IPAB, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley (Artículo 67, fracción I).
3. Recibir y aplicar, en su caso, los recursos que se autoricen en los correspondientes Presupuestos de Egresos de la Federación, para apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio

⁹⁰ Idem.

Instituto asuma en términos de esta Ley, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca (Artículo 68, fracción II).

4. Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye (Artículo 68, fracción III).
5. Otorgar financiamiento a las Instituciones, como parte de los programas de saneamiento, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de Bienes, y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones (Artículo 68, fracción VII).
6. Obtener financiamientos conforme a los límites y condiciones establecidos en el artículo 46 de la presente Ley y exclusivamente para desarrollar con los recursos obtenidos, acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero de las instituciones (Artículo 68, fracción X).
7. Participar en el capital social o patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones que el Instituto puede realizar para la consecución de su objeto, incluyendo los de empresas que le presten servicios complementarios o auxiliares (Artículo 68, fracción XI).

8. Participar en la administración de sociedades o empresas, en cuyo capital o patrimonio participe el Instituto directa o indirectamente (Artículo 68, fracción XII).

9. Coordinar y participar en procesos de fusión, escisión, transformación y liquidación de Instituciones y sociedades o empresas en cuyo capital participe el Instituto (Artículo 68, fracción XV).

10. Evaluar de manera permanente el desempeño de las Instituciones y los terceros especializados, en su caso, tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de Bienes (Artículo 68, fracción XIX).

4.1.5. Sancionatorias.

Las facultades sancionatorias son aquellas que de manera expresa puede utilizar el IPAB para punir conductas contrarias a la Ley.

En independencia de las facultades de sanción que le puedan asignar otros ordenamientos legales, la Ley de Protección al Ahorro Bancario le concede en el Título Quinto, un capítulo único de sanciones:

1. Son infracciones de las Instituciones a esta Ley:
 - I. No proporcionar al Instituto la información y documentación que en los términos de la presente Ley le requiera;
 - II. No entregar al Instituto los informes en los términos y plazos que esta Ley señale;
 - III. No cubrir, en tiempo y forma las cuotas a su cargo en los términos de esta Ley;
 - IV. No presentar el programa de saneamiento financiero al Instituto, cuando así lo requiera, en los términos de esta Ley;
 - V. No cumplir, en sus términos, con el programa de saneamiento financiero que le hubiere sido aprobado por el Instituto;
 - VI. Rehusarse, impedir u obstaculizar el ejercicio de las facultades que esta Ley le confiere al Instituto, e
 - VII. Incumplir cualquier otra disposición establecida en la presente Ley. (Artículo 90).

2. El Instituto impondrá las siguientes sanciones por las infracciones administrativas a que se refiere el artículo anterior:
 - I. Por la violación a las fracciones I y II del artículo anterior, multa de mil a diez mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal;

- II. Por violación a la fracción II del artículo anterior, multa por el equivalente a un tanto de la cuota omitida, y
 - III. Por violación a las fracciones IV, V, VI y VII del artículo anterior, multa hasta por el tres por ciento del capital pagado o hasta veinte mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, lo que resulte mayor. (Artículo 91).
3. Para la imposición de las sanciones previstas en este Título, se deberá seguir el procedimiento señalado en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y contra la resolución que imponga la sanción, la institución afectada podrá interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 83 del ordenamiento legal citado. (Artículo 92).

Como un aspecto relevante que cabe señalar, consideramos que la facultad otorgada al IPAB para imponer sanciones económicas por infracciones administrativas a la LPAB, es cuestionable e incongruente desde el punto de vista jurídico, al sujetar este supuesto a las disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ordenamiento que por disposición expresa (art 1º) sólo es aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, y no resulta aplicable a la materia financiera.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La supervisión bancaria antes y durante la crisis financiera fue ineficaz e incompleta, y los banqueros no tuvieron el cuidado necesario para medir el riesgo de otorgar créditos, ni los deudores tuvieron la prudencia para limitar sus obligaciones a su capacidad real de pago.

SEGUNDA.- El expresidente López Portillo nacionalizó la banca; posteriormente para revertir al menos parcialmente dicha estatización, el expresidente De la Madrid propició el crecimiento desordenado de los intermediarios financieros no bancarios, en detrimento de la consolidación de la banca. Más adelante el expresidente Salinas de Gortari, entregó los bancos a pseudobanqueros, lo que derivó en un enorme costo para la economía mexicana y para los contribuyentes.

TERCERA.- Los bancos entraron a la crisis del peso con una base de capitalización débil que se deterioró aún más como resultado de dicha crisis. Durante el periodo de 1995 a 1998, aunque se inyectó más capital al sistema, éste ha sido utilizado para absorber las pérdidas operativas y por préstamos, estando hasta la fecha el sistema bancario significativamente subcapitalizado.

CUARTA.- La crisis económica afectó en grado tal la estabilidad del sistema bancario, que se presentó un riesgo inminente de retiro masivo de los depósitos bancarios, insolvencia de la banca y pérdida del patrimonio de los ahorradores, que pudo traducirse en el desplome de la actividad económica.

QUINTA.- La crisis económica que nuestro país empezó a enfrentar a finales de 1994, *la más grave de su historia contemporánea*, se manifestó en una profunda disminución de la actividad económica y el sensible incremento de las tasas bancarias de interés, lo que provocó una situación crítica para las familias y las empresas que tenían deudas con el sistema bancario.

SEXTA.- Los cuatro programas bancarios que fueron introducidos en respuesta a la crisis del peso para poder proporcionar apoyo a los bancos, no resolvieron los problemas fundamentales que enfrentaban los mismos, como lo fue la falta de capital en el sistema bancario.

SÉPTIMA.- Los programas implementados por el Gobierno Federal fueron establecidos por lineamientos enfocados a la capitalización y saneamiento de los bancos, por esa razón, cada caso estaba adaptado a las necesidades individuales de cada banco, por lo que dichos programas tenían tal flexibilidad que no se puede afirmar la existencia de ningún marco homogéneo, a excepción de los lineamientos generales que siguieron las autoridades financieras.

OCTAVA.- Los rescates bancarios que se han dado en el mundo y en México, implican un costo fiscal y social elevado. En todos los países, los gobiernos han intervenido, unos a

tiempo y otros tardíamente. La diferencia en la oportunidad de la intervención ha sido el costo y la duración de la crisis.

NOVENA.- En la medida en que los deudores de la banca experimentaron dificultades para continuar con el servicio de los créditos que tenían con el sistema bancario, se puso en riesgo la capacidad de los bancos para pagar no sólo los intereses que debían a sus depositantes, sino incluso el principal mismo, que constituía el ahorro financiero de millones de mexicanos.

DÉCIMA.- Una primera función del servicio de banca y crédito, consiste en ser el medio principal de intermediación financiera, a través del cual se capta el ahorro generado por la sociedad, para ser destinado al financiamiento del consumo e inversión y, por lo tanto, al desarrollo económico.

DÉCIMA PRIMERA.- Adicionalmente, dicho servicio representa el pilar fundamental del sistema de pagos de la economía, al permitir mediante su infraestructura, la transferencia de fondos y la realización de transacciones, sin necesidad de que las mismas se lleven a cabo en efectivo.

DÉCIMA SEGUNDA.- El Gobierno Federal falló en castigar adecuadamente a los accionistas de los bancos, quienes normalmente son los primeros que tienen que asumir las consecuencias de su mala actuación.

DÉCIMA TERCERA.- Los procedimientos para que el FOBAPROA cumpliera su mandato de cumplimiento no eran claros.

DÉCIMA CUARTA.- La decisión de utilizar al Fideicomiso de FOBAPROA como un vehículo para apoyar a las instituciones financieras y prevenir desastres bancarios y financieros no siguió una decisión conveniente de redefinir el mandato del Fideicomiso, y otorgarle los recursos necesarios para semejante labor.

DÉCIMA QUINTA.- En general, la evaluación del FOBAPROA, así como las actividades de la Dirección del mismo aparentan ser apropiadas en general en lo concerniente al marco regulatorio existente. Sin embargo, las actividades emprendidas fueron insuficientes para la magnitud de la crisis debido a los recursos disponibles y la falta de autoridad legal para poder cumplir con su mandato.

DÉCIMA SEXTA.- El Ejecutivo Federal incumplió con nuestra Carta Magna, ya que, de espaldas al Congreso y sin la previa autorización en los términos que prescribe la Constitución, asumió deuda pública sin intervención del poder legislativo.

DÉCIMA SÉPTIMA.- Una solución jurídica a la asunción de deuda pública contingente se encuentra en una reforma integral a la Ley General de Deuda Pública, a fin de hacerla acorde al texto Constitucional.

DÉCIMA OCTAVA.- Al emprender la reforma arriba señalada, implicaría una revisión de la política gubernamental en materia de deuda pública, a fin de redefinir la participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo en su contratación, reconocimiento y pago de la misma.

DÉCIMA NOVENA.- México requiere de un sistema financiero fuerte, que esté en condiciones de participar en el desarrollo de la economía nacional; requiere de un marco institucional, una mejor regulación y supervisión en esta materia que se adecuó a las nuevas circunstancias del país.

VIGÉSIMA.- El costo de la crisis bancaria se ha visto incrementado por las serias deficiencias en el actual marco jurídico del sistema financiero mexicano.

VIGÉSIMA PRIMERA.- La nueva ley de respaldo de depósito bancario, la Ley de Protección al Ahorro Bancario, representa una reforma significativa hacia el logro de un marco regulatorio eficaz para la supervisión de las instituciones financieras. La protección se limitará una vez que las regulaciones del IPAB hayan sido introducidas completamente por fases en el sistema.

VIGÉSIMA SEGUNDA.- La reforma del sistema financiero reviste gran trascendencia para la vida económica de nuestro país, ya que el período previo a la crisis de 1994, así como su secuela, revelaron insuficiencias en nuestras instituciones bancarias que es necesario corregir.

VIGÉSIMA TERCERA.- El Congreso de la Unión, al aprobar la Ley de Protección al Ahorro Bancario, se preocupó por eliminar las inconstitucionalidades en que había incurrido el Ejecutivo Federal en la administración y aplicación del FOBAPROA.

VIGÉSIMA CUARTA.- El IPAB continúa protegiendo todas las obligaciones bancarias, a excepción de deuda subordinada y obligaciones derivadas de operaciones irregulares.

VIGÉSIMA QUINTA.- La finalidad del IPAB es garantizar la protección al ahorro y de manera excepcional otorgar apoyos financieros para salvar y sanear instituciones que tengan problemas de solvencia o liquidez.

VIGÉSIMA SEXTA.- El principio básico general para recomponer el proceso de saneamiento del sistema bancario consistirá en que los costos de la reestructuración financiera de los bancos no sean pagados con los contribuciones futuras de los ciudadanos, sino cubiertos con las ganancias futuras de los propios bancos.

VIGÉSIMA OCTAVA.- El costo fiscal que representa la deuda bancaria para los próximos años no puede ser pagado por una economía en crisis, con presupuesto limitado y escasez de recursos públicos, pues ello obligará a medidas fiscales agresivas año con año.

VIGÉSIMA NOVENA.- El mantenimiento de bancos con problemas e insolventes durante largos períodos es más costoso que un cierre oportuno de los mismos.

TRIGÉSIMA.- La consolidación de los bancos a través de la liquidación y disolución de aquellos que no son viables, una mejora en la capitalización, así como la mejora del marco legal para proteger mejor los derechos de los depositantes, contribuirán al crecimiento de un sistema bancario saludable y más estable.

BIBLIOGRAFIA

- 1 ACOSTA ROMERO, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, Ed. Porrúa, S.A., México, 7ª ed., 1999.
- 2 ACOSTA ROMERO, Miguel. Legislación Bancaria, Doctrina, Compilación Legal, Jurisprudencia, Ed. Porrúa, S.A., 2ª ed., México, 1989.
- 3 ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 1996.
- 4 BAUCHE GARCIDIEGO, Mario. Operaciones bancarias, activas, pasivas y complementarias, Ed., Porrúa, s/ed., México, 1981.
- 5 BORJA MARTÍNEZ, Francisco. El Nuevo Sistema Financiero Mexicano, 1ª reimpresión, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
- 6 CARVALLO YÁÑEZ, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, Ed. Porrúa, 4ª ed., México, 1999.
- 7 CARVALLO YÁÑEZ, Erick. Tratado de Derecho Bursátil, Ed. Porrúa, 1ª ed., México, 1997.

- 8 CERVANTES AHUMADA, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Ed. Herrero, 14ª ed., 2ª. Reimpresión, México, 1994,
- 9 DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe. Derecho Bancario y Contratos de Crédito, t. II, Ed. Harla, 2ª ed., México, 1992.
- 10 DEL VILLAR, Rafael; BACKAL DANIEL Y TREVIÑO, Juan. Experiencia Internacional en la Resolución de Crisis Bancarias, Serie Documentos de Investigación 9707, Banco de México, s/ed., 1997.
- 11 GABINO FRAGA. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, 33ª ed., México, 1994.
- 12 GARCÍA HERRERO, Alicia. Banking Crisis in Latin América in the 1990's: Lessons from Argentina, Paraguay and Venezuela, International Monetary Fund, Washington, D.C., 1997.
- 13 GIL VALDIVIA, Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público, Ed. Porrúa, s/ed., México, 1989.
- 14 H. CÁMARA DE DIPUTADOS. FOBAPROA-IPAB. El debate continúa, Instituto de Investigaciones Legislativas de la H. Cámara de Diputados, México, 1999.
- 15 HAMDÁN, AMAD, Fauzi. Algunas Consideraciones sobre Deuda Pública, H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura, México, 1998.

- 16 MACKEY W. MICHAEL. Informe de la Evaluación Integral de las Operaciones y Funciones del FOBAPROA y la Calidad de Supervisión de los Programas del FOBAPROA de 1995 a 1998, Junio, 1999.
- 17 MANTILLA MOLINA, Roberto L. Derecho Mercantil, Ed. Porrúa, 29ª ed., México, 1993.
- 18 MARTÍNEZ ALFARO, Joaquín. Teoría de las Obligaciones, Ed. Porrúa, 3ª ed., México, 1993.
- 19 MARTÍNEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo, Ed. Harla, 9ª ed., México, 1991.
- 20 MENDOZA MARTELL, Pablo E. y PRECIADO BRISEÑO, Eduardo. Lecciones de Derecho Bancario, Textos Jurídicos Bancomer, 1ª ed., México, 1997.
- 21 RODRIGUEZ AZUERO, Sergio. Contratos Bancarios, Ed. Colombia, A.B.C., 1990.
- 22 RUÍZ TORRES, Humberto Enrique. Elementos de Derecho Bancario, Ed. MacGraw Hill, s/ed., México, 1997.
- 23 PALLARES, Eduardo. Tratado Elemental de Sociedades Mercantiles, Ed. Antigua Librería Robredo, s/ed., México, 1995.

- 24 RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Joaquín. Derecho Bancario, Ed. Porrúa, S.A., 3ª ed., México, 1968.
- 25 ROLLING G, Thomas. Sistemas Bancarios y monetarios modernos, Continental, s/ed., México, 1965.
- 26 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. FOBAPROA. La verdadera Historia, Talleres de Impresión de Estampillas y Valores de la SHCP, 5ª ed., México, 1998.
- 27 TELLO, MACÍAS, Carlos. La nacionalización bancaria en México, Ed. Siglo XX, s/ed., México, 1984.
- 28 TENA RAMÍREZ, Felipe de Jesús. Derecho Mercantil Mexicano, Porrúa, 15ª ed, México, 1995.
- 29 VÁZQUEZ DEL MERCADO, Oscar. Contratos Mercantiles, Ed. Porrúa, 15ª ed , México, 1994.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
4. Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
5. Leyes del Banco de México. En Compilación Jurídica Mexicana. Pensa. México, 1999.
6. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.
7. Ley del Instituto Para la Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999.
8. Ley de Instituciones de Crédito. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
9. Ley del Mercado de Valores. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
10. Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
11. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. En Compilación Jurídica Mexicana Pensa. México, 1999.
12. Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
13. Código de Comercio. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
14. Código Civil para el Distrito Federal. En Compilación Jurídica Mexicana . Pensa. México, 1999.
15. Estatuto Orgánico del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 1999.

OTROS DOCUMENTOS

1. Decreto que establece la Nacionalización de la Banca Privada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1º de septiembre de 1982.
2. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, período ordinario, LVII Legislatura, 12 de diciembre de 1998.
3. Proyecto de Decreto por el que se Expide La Ley de Protección al Ahorro Bancario, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las Leyes del Banco de México, de Instituciones de Crédito, del Mercado de Valores y par regular las Agrupaciones Financieras, Palacio Legislativo, LVII Legislatura, 11 de diciembre de 1998.
4. Iniciativa de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. De Ley sobre el Instituto de Seguro del Depósito Bancario, a cargo del Dip. Fauzi Hamdan Amad, del Grupo Parlamentario del partido Acción Nacional, 18 de noviembre de 1998.
5. Iniciativa de la Ley de la Comisión de Protección al Usuario de Servicios Financieros, a cargo del Dip. Ignacio García Cadena, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, período ordinario, LVII Legislatura.
6. Reglas para los Requerimientos de Capitalización de las Instituciones de Banca Múltiple. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 22 de septiembre de 1999. www.shcp.gob.mx/servs/normativ/rdiversas/rd_990922.html
7. International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. Basle Capital Accord. Julio 1988 actualizadas hasta abril de 1998.
8. Situación Financiera del IPAB al 31 de diciembre de 1999. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. www.ipab.org.mx.