



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

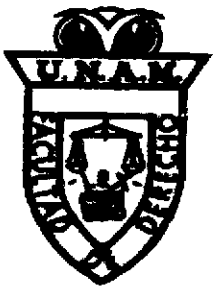
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE
SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO
MEXICANO, COMO ORGANO AUTONOMO



T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROMERO MARTINEZ JUAN MANUEL

ASESOR: DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ



MEXICO, D. F.

2005

m 351229



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 .

El alumno: **JUAN MANUEL ROMERO MARTINEZ**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: **"CREACION DEL INSTITUTO NACIONAL DE SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, COMO ORGANO AUTONOMO"**, con la asesoría del DR. JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ, que presentará como tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El mencionado asesor nos comunica que el trabajo realizado por dicho alumno 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 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 14 de noviembre del año 2005.

DR. ALBERTO FABIAN MONDRAGON PEDRERO.
DIRECTOR.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

c.c.p. Secretaría General de la Facultad de Derecho.
c.c.p. Archivo Seminario.
c.c.p. Alumno.
AFMP/mrc.

Agradecimientos:

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por todo lo que hasta la fecha me ha dado y que espero retribuirle siendo un excelente profesionalista.

Al Dr. Jesús De la Fuente Rodríguez, por confiar en mí y dedicarme su valioso tiempo e incondicional apoyo en el presente trabajo de investigación.

A los funcionarios públicos del Banco de México:

Eduardo Gómez, Rosa Guadalupe Espinosa y Luis Gálvez, por la cooperación brindada, al permitirme iniciar este trabajo en el Banco; y

Eira, Luis y Vanne, por su apoyo, consejos, amistad y confianza otorgada, a lo largo de mi estancia en Banxico.

Dedicatorias:

A mis padres:

José Romero Gálvez y Gloria Martínez Ramos

Por que gracias a su desmedido y constante esfuerzo, han logrado darme la mejor herencia: mi carrera.

A mis hermanas de sangre:

Roxana y Abigail, por su incansable comprensión.

A todos mis amigos:

Alejandra, Alex, Ariadna, Brenda, Fernanda, George, Graciela, Hector, Ivan, Jessica, Josélo, Jorge, Katya, Lalo, Lidi, Marcela, Maribel, Mario, Martienne, Martha, Paco, Paola, Ramses, Roberto, Sonia y Suja, por compartir conmigo grandes momentos a lo largo de mi carrera.

Muy en especial a mis hermanos del alma:

Ceci, Clau, Lulu, Monick, Oliver y Omar, por brindarle alegría a mi vida, al concederme su incondicional amistad.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	VI

CAPÍTULO I

EL ACTUAL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

I.- Concepto.....	01
II.- Trascendencia en la economía del país.....	02
III.- Integrantes.....	05
A.- Autoridades financieras.....	05
1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	05
2.- El Banco de México.....	09
3.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	17
4.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	18
5.- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	18
6.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros.....	19
7.- El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.....	20
B.- Entidades Financieras del Sector Bancario.....	20
1.- Instituciones de Banca Múltiple.....	21
2.- Instituciones de Banca de Desarrollo.....	28
3.- Los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal.....	32
4.- Las Sociedades Financieras de Objeto Limitado.....	34
5.- Filiales de Instituciones Financieras del Exterior organizadas como Bancos Múltiples o Sofoles.....	37
C.- Entidades Financieras del Sector Bursátil.....	39
1.- Casas de Bolsa.....	39
2.- Especialistas Bursátiles.....	41
3.- Sociedades de Inversión.....	42
4.- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.....	44

5.- Filiales de Instituciones Financieras del Exterior organizadas como Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Sociedades de Inversión o Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión...	45
D.- Entidades Financieras del Sector Asegurador y Afianzador.....	45
1.- Instituciones de Seguros	45
2.- Sociedades Mutualistas de Seguros.....	47
3.- Instituciones de Fianzas	47
E.- Entidades Financieras del Sector Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito	49
1.- Almacenes Generales de Depósito	50
2.- Arrendadoras Financieras	50
3.- Uniones de Crédito.....	52
4.- Empresas de Factoraje Financiero.....	53
5.- Casas de Cambio	55
F.- Entidades Financieras del Sector de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.....	56
1.- Administradoras de Fondo para el Retiro	56
2.- Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro	57
G.- Entidades Financieras del Sector Sistema de Ahorro y Crédito Popular.....	58
1.- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo	58
2.- Sociedades Financieras Populares	60
H.- Grupos Financieros	60
I.- Entidades de servicios complementarios o de apoyo.....	63

CAPÍTULO II

LA SUPERVISIÓN ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO

I.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores	65
A.- Objeto y naturaleza jurídica	65
B.- Marco jurídico	67
C.- Facultades	69

D.- Ingresos.....	76
E.- Estructura orgánica.....	78
II.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.....	82
A.- Objetivo y naturaleza jurídica.....	82
B.- Marco Jurídico.....	83
C.- Facultades.....	84
D.- Estructura orgánica.....	86
III.- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.....	89
A.- Objetivo y naturaleza jurídica.....	89
B.- Marco Jurídico.....	90
C.- Facultades.....	91
D.- Estructura orgánica.....	95

CAPITULO III

LA SUPERVISIÓN EN EL MUNDO DEL SISTEMA FINANCIERO

I.- Preámbulo.....	100
II.- La supervisión a través del Banco Central.....	101
A.- Países que han adoptado este modelo.....	101
Brasil.....	101
España.....	105
El Salvador.....	112
Argentina.....	118
B.- Ventajas y desventajas de la supervisión por parte del Banco Central.....	121
III.- La supervisión a través del Ministerio de Hacienda o en un órgano dependiente de éste.....	123
A.- Países que han adoptado este modelo.....	123
Canadá.....	123
Chile.....	126
Colombia.....	133
Bélgica.....	139

B.- Ventajas y desventajas de la supervisión por parte del Ministerio de Hacienda o en un órgano dependiente de éste.....	142
IV.- La supervisión financiera integrada en una institución con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus gobiernos	143
A.- La experiencia escandinava: Dinamarca, Noruega y Suecia.....	143
Suecia.....	146
Noruega.....	150
Dinamarca.....	151
B.- Reino Unido: Ejemplo a seguir	154
C.- Ventajas y desventajas de la supervisión financiera integrada en una institución con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus gobiernos	159

CAPITULO IV

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, COMO ÓRGANO AUTÓNOMO DEL ESTADO

I.- Importancia de la supervisión financiera.....	162
II.- La creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, como órgano autónomo del Estado.....	164
A.- Justificación.....	164
B.- Beneficios y costos de integrar la supervisión	171
C.- Marco jurídico del nuevo Instituto	176
1.- Reforma al artículo 28 constitucional.....	176
2.- La nueva Ley del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano.....	178
III.- Justificación del por que dotarlo de autonomía	186
A.- Autonomía reglamentaria.....	191
B.- Autonomía en la supervisión.....	191
C.- Autonomía institucional.....	192
D.- Autonomía presupuestaria.....	193
IV.- Aspectos relevantes de mi propuesta.....	195

Conclusiones.....	199
Bibliografía	203

INTRODUCCIÓN

Gracias a que en mi vida profesional he tenido la oportunidad de colaborar en el Banco de México y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, lo cual me ha permitido tener acercamiento directo con la actividad financiera, despertando mi interés e inquietud por el estudio de la supervisión financiera, misma que he observado se ejerce a través del Estado de manera especializada por órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, denominados: Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y como órgano regulador el Banco de México, mediante la regulación y operación que lleva a cabo con las entidades financieras, en su carácter de entidad pública autónoma, es decir, no pertenece a ningún poder del Estado.

El sistema financiero mexicano ha adquirido una importancia relevante para la economía del país, por consiguiente, la supervisión financiera comparte dicha importancia, pues de esta depende que el mismo se mantenga, estable, solvente, seguro y en desarrollo, lo cual se puede conseguir si mantenemos una estructura y legislación acorde con el dinamismo, complejidad y modernidad que ha alcanzado nuestro mercado, gracias al establecimiento de agrupaciones financieras, que actualmente controlan el sistema.

Por lo tanto, la tendencia hacia la prestación de una amplia gama de productos y servicios financieros ha ganado terreno en nuestro país, lo cual pone de manifiesto la eficacia de la supervisión financiera especializada, toda vez que las líneas tradicionales divisorias de las actividades de banca, seguros, pensiones y valores, han ido desapareciendo, acelerando los avances en la supervisión financiera; avances que deben permitir una visión global de los riesgos a que se pueden enfrentar las entidades financieras.

Aunado al reto que presentan las nuevas corporaciones financieras y que se debe asumir de manera inmediata si se quiere seguir siendo eficaz en esta materia, se tiene que resolver el problema sobre interferencias de carácter

político y económico que se presentan en un esquema de supervisión ejercido a través del Estado, situación que mina la actividad supervisora, al alejarla de criterios técnicos y acercarla a criterios políticos e intereses económicos de determinados grupos de poder, circunstancia que se podrá eliminar si modificamos la naturaleza jurídica del ente encargado de realizar la inspección y vigilancia de las entidades financieras.

Por todo lo anterior, el presente trabajo tiene por objeto ofrecer un panorama general de cómo y quien ejerce actualmente la supervisión financiera en el país, haciendo un análisis de las estructuras de supervisión que se han adoptado en el ámbito internacional para poder contar con mayores elementos y determinar la conveniencia de establecer en nuestro sistema financiero, un nuevo modelo de supervisión integrada, ejercida a través de un organismo con carácter autónomo.

Para lograr el objetivo de este trabajo de investigación, he ordenado el mismo en cuatro capítulos:

En el primer capítulo, hablo acerca de la estructura actual del sistema financiero mexicano, precisando su concepto, importancia para la economía del país, los integrantes del mismo, esbozando un panorama general de todas las entidades financieras que operan en el mercado financiero.

El segundo capítulo, se centrará en lo referente a la supervisión actual del sistema financiero, que ejerce de manera directa la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, esbozando sus objetivos, marco jurídico, facultades, ámbito de acción y estructura orgánica.

El tercer capítulo, se refiere a la manera en como se ejerce la supervisión financiera en el mundo, a través de distintas autoridades, como son: el Banco Central, el Ministerio de Hacienda o en una institución con autonomía,

precisando las ventajas y desventajas que conlleva cada estructura de supervisión, haciendo especial énfasis en el modelo adoptado por el Reino Unido, por considerarlo un ejemplo a seguir.

En el último capítulo y con base en lo desarrollado en las tres primeras partes de esta investigación, se señala la importancia de la supervisión financiera, la necesidad de modificar la estructura actual de supervisión, mediante la creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano como órgano autónomo del Estado, su justificación, ventajas de su establecimiento, asimismo, se propone la adicción que debe contener el artículo 28 párrafo séptimo de la Constitución Política, para darle vida a dicho Instituto, formulando, el proyecto de ley que regirá al mismo y las razones del por que dotarlo de autonomía constitucional.

Al final de este trabajo de investigación, se exponen las conclusiones, en las que se precisan los aspectos más relevantes del tema y las fuentes bibliográficas consultadas en la elaboración de esta investigación.

CAPÍTULO I

EL ACTUAL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

I.- Concepto

"El sistema financiero mexicano es el conjunto de personas y organizaciones, tanto públicas como privadas, por medio de las cuales se captan, administran, regulan y dirigen los recursos financieros que se negocian entre los diversos agentes económicos, dentro del marco de la legislación correspondiente."¹

El Dr. Jesús De la Fuente Rodríguez lo define como: "el conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero."²

Desde mi punto de vista conceptué al sistema financiero mexicano, como el conjunto de instituciones reguladoras o de control, que vigilan y reglamentan el mismo; entidades financieras que realizan propiamente las actividades financieras por medio de las cuales se captan, administran y dirigen los recursos financieros; el conjunto de organizaciones que se pueden considerar como auxiliares a dichas entidades; y las personas y organizaciones que realizan operaciones, en calidad de clientes con las entidades financieras, como la parte más débil, sin perder de vista que estos cuatro grupos están contemplados y regulados por la legislación vigente.

¹ DÍAZ MATA, Alfredo y Luis Ascensión Hernández Almora. "Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet." Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativos Computarizados, S.A de C.V. México. 1999. p.3.

² DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. "Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros." Tomo I. Cuarta edición actualizada. Editorial Porrúa. México. 2002. p. 79.

II.- Trascendencia en la economía del país

En diversos países del mundo, el sistema financiero tiene un trato específico por parte de sus gobiernos, toda vez que el mismo contribuye al desarrollo económico de las naciones. La importancia de este sistema radica en que las instituciones bancarias que lo integran, captan y administran capitales de los agentes superavitarios canalizándolos a sectores productivos deficitarios, con la finalidad de contribuir a la producción nacional del país, con lo cual se consigue movilizar el capital que se encuentra en manos muertas hacia los agentes que demandan los mismos, para lograr satisfacer sus necesidades de producción y conseguir con ello, un desarrollo en su empresa y por lo tanto en su país.

“No debemos olvidar que en el sistema financiero se comercian en realidad dos cosas: por una parte el riesgo y por la otra la liquidez. Esta función se lleva a cabo mediante la producción y el suministro de una serie de servicios de acuerdo con determinadas tecnologías. Esos servicios se compran y se venden en una red de mercados, en los cuales opera un conjunto de instituciones y empresas especializadas, en contacto con los ahorradores que ofrecen recursos financieros más los inversionistas y productores que los demandan. Así el sistema financiero es un sector más de la economía, dedicada no a la producción de bienes, sino a la producción de servicios, a saber, los llamados servicios financieros. De manera que el aporte del sistema financiero al crecimiento económico, depende de que la cantidad y la calidad de los servicios suministrados se adecuen a las necesidades de la economía, esto significa, en última instancia, que el sistema financiero se justifica sólo en tanto promueva el mejoramiento general de la productividad y de esta manera propicie un desarrollo económico más acelerado del país.”³

“Por otra parte, para que el sistema financiero pueda cumplir cabalmente su cometido, es necesario satisfacer una serie de requisitos, sin los cuales el

³ LIZANO, Eduardo. “La Reforma Financiera en América Latina.” Editorial Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México. 1993. p. 7.

mismo no podría funcionar adecuadamente. Al respecto podemos señalar, a los siguientes:

- **Desarrollo institucional**

Debe existir una amplia gama de entidades financieras ya sean públicas o privadas, es una condición necesaria para el buen funcionamiento del sistema, dichas entidades deben tener estabilidad económica y ser de diversas especialidades, esta diversidad se justifica por que de ello depende una extensa gama de servicios y transacciones financieras que pueden llevarse a cabo en los mercados financieros.

- **Sistema de regulación y supervisión**

La confianza del público es la base fundamental del sistema financiero, depende en mucho de la regulación y supervisión a la cual estén sometidas las entidades financieras. Regulación y supervisión que debe cumplir con los objetivos de buscar solidez y liquidez en las entidades financieras, garantizar la adecuada información al público y contar con medidas de prevención más que de corrección para evitar sorpresas o riesgos sistémicos.

- **Formación de recursos humanos**

Las empresas dedicadas a prestar servicios financieros, dependen en gran medida de la calidad de los recursos humanos con los que cuentan, lo cual les exige un esfuerzo permanente y sistémico para mejorar constantemente el personal del sistema financiero, en especial si se toma en cuenta la necesidad de adaptarse a los cambios constantes que se dan en:

1. Las políticas económicas, monetarias y financieras;
2. El marco jurídico y las disposiciones reglamentarias a que están sujetas las entidades financieras;
3. La aparición de nuevos productos y transacciones financieras; y
4. Las nuevas tecnologías computacionales a las que deben adaptarse.

- **Flujo de información**

El flujo de información de buena calidad es uno de los elementos básicos para la debida protección del público, toda vez que con ello se propicia la adecuada competencia entre las diversas entidades financieras, representa un elemento para que el público pueda tomar decisiones y es un instrumento necesario para que los entes encargados de la regulación y supervisión puedan apreciar su situación y la marcha de las entidades financieras.

- Marco legal

El buen funcionamiento del sistema financiero requiere un marco legal preciso y renovado constantemente, mediante la expedición de disposiciones legales sobre el funcionamiento y organización de las entidades financieras, así como de normas que regulen las relaciones jurídicas entre estas y los usuarios de servicios financieros.⁴

Dicho lo anterior, considero que en la medida en que se cumplan los cinco requisitos señalados con anterioridad, podremos asegurar una operación adecuada del sistema financiero, lo que traerá como consecuencia la confianza del público ya sea ahorrador, inversionista o productor, fortaleciendo la seguridad financiera y jurídica, con el propósito de eliminar o reducir el riesgo en las operaciones financieras, mejorando la credibilidad de los usuarios de servicios financieros, gracias al flujo de información que den a conocer las entidades supervisadas. Por otra parte, se contribuirá a una mayor competencia entre los participantes del sistema, toda vez que al contar con flexibilidad y libertad se preocuparan por mejorar los servicios que prestan y aumentarán su productividad en la mayor medida posible, lo que redundará en beneficio de los ahorradores e inversionistas al mejorar los servicios, eliminar la discriminación, establecer mecanismos que contribuyan a una innovada tecnología y reducir los costos de la intermediación financiera.

Derivado de las acotaciones hechas en este título, concluyo que el sistema financiero mexicano proporciona cuatro tipos de servicios de notoria trascendencia en la economía nacional, mismos que resumo a continuación:

⁴ Ibidem. pp. 8-9.

- Provee a la economía de medios de pago de aceptación general;
- Presta servicios de intermediación financiera entre los agentes económicos que cuentan con excedentes de recursos (ahorradores) y aquellas otras deficitarias que demandan recursos financieros (productores);
- Facilita la administración y movimiento de la cartera de activos de los agentes económicos, toda vez que ofrece una amplia gama de activos financieros con diferentes características de plazo, rendimiento, riesgo y liquidez;
- Ofrece servicios de apoyo a las finanzas públicas, pues propicia que el sector público obtenga acceso al capital, mediante la venta o emisión de sus propios títulos de crédito en el mercado financiero.

III.- Integrantes

A.- Autoridades Financieras

1.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito, a ella corresponde aplicar, ejecutar e interpretar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen. Asimismo, le corresponde orientar la política financiera y crediticia a que deben sujetarse los intermediarios financieros, acorde con los lineamientos que en esas materias señale el Ejecutivo Federal."⁵

Específicamente y sin tratar de hacer una numeración exhaustiva, sus atribuciones en materia financiera derivan del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que en lo conducente establece lo siguiente:

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

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

⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. "Nuevo Derecho Bancario." Novena edición. Editorial Porrúa. México. 2003. p. 202.

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

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

Para poder ejercer las atribuciones descritas con antelación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuenta con unidades especiales en su estructura orgánica, así vemos que para el debido ejercicio de estas tareas la citada dependencia ejerce sus funciones en materia financiera por medio de las siguientes áreas:

- "Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Dirección General de Banca de Desarrollo;
- Unidad de Banca y Ahorro;
- Dirección General de Seguros y Valores."⁶

Por otra parte, las facultades de la Secretaría en materia financiera, derivan también de leyes financieras especializadas (Ley de Instituciones de Crédito, Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley del Mercado de Valores, Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, entre otras), las cuales podemos clasificar de la siguiente forma:

- De autorización; toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de manera discrecional otorga autorización para la constitución y funcionamiento de la mayoría de las entidades financieras que integran el sistema, (en el caso de la banca de desarrollo, les autoriza sus programas operativos, financieros, presupuestos generales e inversiones y las estimaciones de ingresos). Cuenta a su vez con la facultad de

⁶ Consulta en Internet. <http://www.shcp.gob.m/index01.html>. México. 28/09/2005.

revocar dichas autorizaciones, asimismo, autoriza los programas sobre fusión de dos o más entidades financieras.

- “De planeación, evaluación y coordinación del sistema bancario del país; en virtud de que la citada dependencia, propone la política financiera, bancaria y crediticia que deberá seguir el Estado, fortaleciendo el ahorro nacional y brindando certidumbre a los inversionistas nacionales y extranjeros. Asimismo, expide los reglamentos orgánicos de las instituciones de banca de desarrollo, las reglas generales para la constitución y funcionamiento de grupos financieros, provee a la aplicación de la Ley del Mercado de Valores, dicta los lineamientos a seguir en lo referente a los bancos múltiples donde el gobierno tenga el control accionario y coordina a las instituciones de banca de desarrollo e intermediarios financieros no bancarios de desarrollo para que conduzcan sus actividades con sujeción a los objetivos y lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo.
- De interpretación administrativa; en virtud de que la mayoría de las leyes financieras especializadas aplicables a las entidades financieras, asignan a la Secretaría la facultad de interpretar, para efectos administrativos, los preceptos de dichos textos legales, así como las disposiciones de carácter general que emita la misma, en ejercicio de las atribuciones que le confieren las leyes. Todo esto, gracias a que dicha dependencia es la cabeza del sector financiero, por lo que, en atención a su posición y el contacto directo con los trabajos preparatorios de reformas y adiciones a las leyes financieras, se considera que es la más apta para interpretar el exacto significado y alcance de las leyes que regulan el sistema financiero del país. Dicha interpretación es obligatoria para el caso que dio origen a la misma, la cual por lo general se da a conocer a través de circulares, oficios circulares o instructivos.

- De emisión de disposiciones de carácter prudencial; toda vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emite principalmente regulaciones de carácter general sobre los siguientes aspectos: institucionales de las entidades financieras y prudenciales para asegurar la solvencia, liquidez y adecuada disposición de las entidades financieras.⁷
- De aprobación; la citada dependencia, aprueba las escrituras constitutivas de las entidades financieras incluyendo a las sociedades controladoras de grupos financieros, así como cualquier modificación que sufran, por otra parte, deberá aprobar el convenio de responsabilidad que suscribe la sociedad controladora con las entidades financieras que conformen el grupo financiero (Art. 17 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).
- "De aplicación de sanciones; sobre la imposición de sanciones la Secretaría, cuenta con atribuciones establecidas en las leyes financieras para su aplicación, la máxima sanción que puede imponer es la revocación de las autorizaciones otorgadas a las entidades financieras, incluidas las sociedades controladoras de grupos financieros. (Art. 12 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras). Estas sanciones se impondrán cuando se contravengan e incumplan las disposiciones establecidas en las leyes financieras y deberá oír la Secretaría la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al momento de declarar la revocación.
- De inspección y vigilancia; en razón de que las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, son órganos desconcentrados que dependen jerárquicamente de la Secretaría y en los cuales interviene designando a sus Presidentes y Vocales ante sus Juntas de Gobierno, por consiguiente, es la citada

⁷ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p. 95 y 96.

dependencia quién dirige la supervisión de las entidades financieras que integran el sistema financiero.

- De intervención en delitos financieros; por que la multicitada dependencia, a través de la Procuraduría Fiscal de la Federación, esta facultada para pedir la persecución de ciertos delitos especiales contemplados en leyes financieras, en virtud de que se procederá previa petición de la misma, escuchando la opinión de la Comisión de supervisión de que se trate.⁸

2.- El Banco de México (Banxico)

Naturaleza jurídica

Por mandato constitucional el Banco Central es un ente con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración, se regirá por la Ley del Banco de México, reglamentaría de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La nueva Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación de 23 de diciembre de 1993, en vigor a partir del 1 de abril de 1994, establece en su primer artículo la naturaleza del mismo, precisando que será una persona jurídica de derecho público con carácter autónomo.

Considero entonces, que la razón para haber dotado de autonomía al Banco de México, radica principalmente en evitar presiones políticas del presidente en turno, en el manejo de la política monetaria, de la concesión de créditos al gobierno federal, ya que con la nueva ley, sólo se podrá dar crédito al mismo, mediante el ejercicio de la cuenta corriente que le lleve a la Tesorería de la Federación el propio Instituto Central, asimismo, se evitarán dichas presiones, gracias a la forma de designación de las personas encargadas de la conducción del mismo, (en virtud de que la designación hecha por el Presidente de la República de los miembros de la Junta de Gobierno del Instituto, debe ser aprobada por la Cámara de Senadores), todo esto con la finalidad de lograr y

⁸ *Ibidem.* p. 100.

garantizar un comportamiento neutral en las funciones que tiene asignado el propio Banco.

La nueva naturaleza del Banco de México, derivada de las reformas al artículo 28 constitucional, acorde con las tendencias mundiales de autonomía en los Bancos Centrales, se justifica por las consideraciones dadas en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma al referido artículo, que señalan entre otras cosas lo siguiente:

...La existencia de un Banco Central con el mandato de procurar, sobre cualquier otra finalidad, la estabilidad de los precios, permite contar con una institución dentro del Estado comprometida en el largo plazo con ese objetivo. En este sentido, el Banco Central podría actuar como contrapeso de la administración pública, respecto de actos que puedan propiciar situaciones inflacionarias. Pero también podría actuar como contrapeso de los particulares, cuando estos consideren emprender acciones conducentes al aumento de los precios o de los costos, con la expectativa de que las autoridades llevarán a cabo una expansión monetaria suficiente para acomodar tal aumento...

“Bajo esta tesis, debemos precisar que la autonomía del Banco de México se apoya en tres fundamentos a saber:

- Su independencia para determinar el volumen del crédito primario que puede ser concedido;
- La independencia que se ha otorgado a las personas que integran su Junta de Gobierno; y
- La independencia administrativa de la institución.

Estos tres soportes son fundamentales para garantizar la autonomía del Instituto Central, pero el primero de ellos merece comentario especial, en el artículo 28 constitucional ha quedado señalado que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento. La relevancia de esta medida tiene su origen en la muy especial relación que existe entre el crédito del Banco Central y los movimientos del nivel general de precios, ello por que el Banco es la única entidad que puede aumentar el poder de compra en la economía aunque nadie produzca más, de ahí que exista siempre una relación causal

muy estrecha entre el crédito del Banco Central y el movimiento del nivel general de los precios.⁹

Por otro lado, su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Para conseguir este objetivo será necesaria una adecuada política monetaria, "entendida está como el señalamiento de prioridades y finalidades en la actividad del Estado sobre la moneda y el crédito, así como de aquellos instrumentos necesarios para su control, con la finalidad de perseguir la estabilización de la moneda, de los precios, de la cantidad de dinero circulante, de los gastos, un nivel aceptable de desempleo y un crecimiento económico sostenido."¹⁰

Las finalidades del Banco Central derivadas de su propia ley, se resumen de la siguiente manera:

-Promover 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. Toda vez que corresponde privativamente al Instituto Central emitir billetes y ordenar la acuñación de moneda, así como poner en circulación ambos signos mediante las operaciones que le autoriza su propia ley.

-Promover el sano desarrollo del sistema financiero.

Al Banco de México con el propósito de contribuir al desarrollo del sistema, se le han reservado en la legislación financiera y en su propia ley varias facultades de regulación para conducir las actividades y servicios que brindan los intermediarios financieros, relativas a operaciones pasivas, activas o de servicios que lleven a cabo los bancos múltiples y bancos de desarrollo; de crédito, préstamo, mandatos, comisiones, fideicomisos o reportos que celebren los intermediarios bursátiles y las operaciones que realicen las instituciones de seguros y fianzas (Artículo 26 de la Ley de Banco de México). Así, el Banco de México en el ejercicio de las facultades que le concede su propia ley, ha tenido

⁹ Consulta en Internet. <http://www.banxico.org.mx/aAcercabanxico/FSacercabanxico.html>. México. 09/09/2005.

¹⁰ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 315.

en bien expedir diversas Circulares que regulan las operaciones de las entidades financieras, como ejemplo se cita a la Circular 2019/95 dirigida a los bancos múltiples relativa a las operaciones pasivas, activas y de servicios que realizan dichas entidades, la cual entró en vigor el 21 de septiembre de 1995; la Circular 115/02 dirigida a las casas de bolsa expedida el 31 de octubre de 2002, relativa a operaciones de crédito, reporto y fideicomisos que llevan a cabo las mismas; la Circular-Telefax 3/97 dirigida a los bancos de desarrollo de fecha 9 de enero de 1997 relativa a la Cuenta Única que estas entidades deberán tener en el Banco Central; la Circular-Telefax 50/98 de fecha 28 de septiembre de 1998, dirigida a los bancos de desarrollo, referente al régimen de sus operaciones sobre fideicomisos, mandatos y comisiones, mediante las cuales capten recursos del público, o bien reciban fondos destinados al otorgamiento de créditos o a la inversión en valores; las reglas a las que deberán sujetarse las instituciones de seguros al actuar como fiduciarias, las cuales entraron en vigor el 5 de abril de 2000. Así vemos algunas de las disposiciones que ha dictado el Banco Central, con el propósito de regular las operaciones de las entidades financieras para mantener el sano desarrollo del sistema financiero.

Cabe comentar, que es la Dirección de Disposiciones de Banca Central, en la cual tuve la oportunidad de colaborar, "la oficina encargada de emitir las instrucciones antes referidas, quien adicionalmente deberá resolver sobre las solicitudes de autorización y consultas que le sean planteadas al referido Banco por las diversas instituciones que formen parte del sistema financiero, de igual forma participará en la obtención de información y seguimiento de las operaciones que realicen esos intermediarios, así como en su caso, será la encargada de imponerles sanciones y medidas correctivas.

Para el cumplimiento de las funciones de vigilancia con que cuenta el Banco Central, las entidades del sector financiero, están obligadas a suministrarle los informes que éste les requiera sobre sus operaciones, e incluso respecto de alguna operación en particular, incluyendo los datos que permitan estimar su situación financiera y en general, toda aquella información

que sea útil al citado Banco para proveer el adecuado cumplimiento de sus funciones, incluso las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro, pueden efectuar a petición del Banco de México, visitas a intermediarios con objeto de revisar, evaluar y verificar la información que le hayan presentado, pudiendo participar en estas visitas personal del propio Banco.”¹¹

Por otra parte, el Instituto Central colabora con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia, lo cual resulta lógico, toda vez que con ello se contribuye a evitar un quebranto en el sistema financiero, en el caso de que hubiera una demanda masiva de capitales por parte de los depositantes, situación que afectaría la liquidez de las entidades financieras provocando desconfianza en el público y un colapso en el sistema bancario del país.

En aras de promover el sano desarrollo del sistema, el Banco de México opera con las entidades financieras; sobre el financiamiento a las instituciones de crédito, con propósitos de regulación monetaria, recibe depósitos de dinero, de títulos o valores en custodia y administración, abre una Cuenta Única a las instituciones financieras, la cual tiene como fin minimizar el riesgo del Instituto Central en las operaciones que realice con los bancos múltiples y de desarrollo manteniendo así un mejor manejo de la política monetaria.

Asimismo, el Banco de México, esta facultado en su propia ley para imponer sanciones a los intermediarias financieros, únicamente con el objeto de preservar las normas de orden público establecidas en la misma, propiciar el sano desarrollo del sistema financiero, del sistema de pagos, así como la protección de los intereses del público (Artículo 24 de la Ley de Banco de México).

Únicamente podrá imponer sanciones a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas o de servicios, que realicen en contravención a

¹¹ CARVALLO YÁÑEZ, Erick. “Tratado de Derecho Bursátil”. Tercera edición. Editorial Porrúa. México. 2001. pp. 244-245.

la propia ley del Banco, o a las disposiciones que éste expida, así como por faltantes respecto a las inversiones en depósitos de efectivo o en valores que deben mantener en el propio Instituto, y por la alteración al monto de las operaciones activas y pasivas que implique riesgos cambiarios de los intermediarios financieros (Artículo 29 de la Ley de Banco de México).

- Propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

"Entendemos por sistema de pagos al conjunto de instrumentos, procedimientos y normas para la transferencia de fondos entre los participantes del sistema."¹² Desde mi punto de vista lo conceptualizo en sentido general, como el conjunto de operaciones, procedimientos y normas que permiten las transferencias de fondos entre los agentes económicos a efecto de facilitar y garantizar la circulación de aquéllos.

Toda vez que los sistemas de pagos son el principal canal de distribución de liquidez entre los agentes económicos participantes del mercado, los Bancos Centrales utilizan el sistema de pagos para instrumentar su política monetaria, por este motivo una de las finalidades de Banco de México es propiciar su buen funcionamiento, en razón de que un sistema de pagos sólido es un requisito fundamental para mantener y promover la estabilidad financiera. El vínculo entre los sistemas de pagos y la estabilidad financiera se encuentra en el hecho de que los problemas de liquidez e insolvencia de las instituciones de crédito pueden propagarse a través del sistema de pagos.

Los Bancos Centrales tienen un papel primordial en dichos sistemas, ya que deben establecer en sus disposiciones, políticas para promover la seguridad y eficiencia del mismo, capaz de hacer frente a eventuales problemas, reduciendo los riesgos en que se puede incurrir y ofreciendo un servicio funcional y seguro, a un costo razonable.

No es de llamar la atención el proceso de modernización de los sistemas de pagos implementado en México a partir de 1994, proceso que se centro en tres puntos a saber:

¹² Comité de Sistemas de Pago y Liquidación. "Principios Básicos para los Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica". Banco de Pagos Internacionales. Enero de 2001. p 14.

- Emitir regulaciones que establecieran un régimen legal preciso en relación con la Cuenta Única que el Banco de México les lleva a las instituciones de crédito;
- Crear un sistema de pagos electrónicos de alto valor; y
- Implementar un sistema de entrega contra pago de valores.

En este sentido Banco de México, propicia el buen funcionamiento del sistema de pagos, emitiendo disposiciones que tengan como fin regularlo, sobre las transferencias de fondos que realizan las instituciones financieras en el CECOBAN (Centro de Compensación Bancaria). Por otra parte, el Instituto Central participa de manera directa en el sistema de pagos, emitiendo billetes y monedas que pone en circulación conforme a la política monetaria adoptada.

Estructura orgánica

Para el desempeño de las funciones encomendadas por la ley, el Banco de México tendrá la siguiente estructura:

- Junta de Gobierno;
- Asesoría de la Junta de Gobierno;
- Contralor;
- Gubernatura de Banco de México;
- Dirección General de Operaciones de Banca Central;
- Dirección General de Investigación Económica;
- Dirección General de Análisis al Sistema Financiero;
- Dirección General de Administración Interna;
- Dirección General Jurídica;
- Dirección General de Intermediarios Financieros de Fomento;
- Dirección General de Emisión;
- Dirección de Coordinación de Información;
- Dirección de Relaciones Externas;
- Dirección de Sistemas;

La Junta de Gobierno

El ejercicio de las funciones y administración del mismo, estará encomendado, en el ámbito de sus respectivas atribuciones, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador. La Junta de Gobierno se integra por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, de entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno, los demás miembros se denominarán Subgobernadores (Artículo 38 de la Ley de Banco de México).

El cargo de Gobernador durara seis años y el de Subgobernador ocho años, el periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República, los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal, todo esto con la finalidad de mantener la autonomía del Instituto Central.

El Gobernador tendrá a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de las funciones del mismo, entre las cuales citamos: la de ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios, ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal, vocero del Banco, actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario. El artículo 46 de la Ley del Banco de México, enlista las facultades de la Junta de Gobierno, las cuales podemos resumir de la siguiente manera:

- Determinar las características de los billetes, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto en la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- Resolver sobre el otorgamiento de crédito al Gobierno Federal;
- Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de estos;
- Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio;

- Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco;
- Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
- Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;
- Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración;
- Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos;
- Establecer las políticas y criterios conforme a las cuales se expidan las disposiciones y sanciones que tiene encomendado el Instituto Central.

3.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)

Mediante la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, se crea esta Comisión, en la exposición de motivos de la referida ley se señaló en uno de sus párrafos, entre otras cosas lo siguiente:

...En virtud de los procesos de reforma e integración a nivel mundial que nuestra economía ha vivido en los últimos años, se han aplicado diversas medidas con el objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de mejor manera a las necesidades de nuestro país. Entre estas medidas, destacan el restablecimiento del régimen mixto de banca a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la configuración de grupos financieros y nuevas entidades, así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como del exterior...

"Su instauración obedece al concepto de banca universal, que consiste en la participación de las instituciones de crédito y las casas de bolsa dentro del mismo grupo financiero. En virtud de dicho ordenamiento se deroga lo relativo a la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria dentro de la Ley de Instituciones de Crédito.

Cabe destacar que esta Comisión cuenta con facultades de inspección y vigilancia, las que consisten en la imposición de sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión. Asimismo, la Comisión emite disposiciones de carácter prudencial, entre las que destacan particularmente las relativas a la administración de riesgo de las instituciones de crédito; las que determinan los lineamientos en el otorgamiento del crédito y las de control interno que deben observar los bancos."¹³

4.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF)

"La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se creó el 3 de enero de 1990 como órgano desconcentrado de la SHCP y goza de las facultades y atribuciones que le confiere la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, así como otras leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables al mercado asegurador y afianzador mexicano.

Su misión es garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas, que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes."¹⁴

"Para cumplir con este propósito tiene a su cargo, entre otras cosas, las siguientes funciones:

- La supervisión de solvencia de las instituciones de seguros y fianzas;
- La autorización de los intermediarios de seguro directo y reaseguros;
- El apoyo al desarrollo de los sectores asegurador y afianzador."¹⁵

5.- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR)

"El renovado sistema pensionario mexicano se haya básicamente instrumentado sobre el ahorro que de manera individual habrán de realizar los sujetos de aseguramiento obligatorio incorporados al IMSS, INFONAVIT e

¹³ MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. "Lecciones de Derecho Bancario." Segunda edición. Editorial Porrúa. México. 2003. p. 34.

¹⁴ DIAZ MATA, Alfredo y Luis Ascención Hernández Almora. Op. Cit. p 23.

¹⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p. 204.

ISSSTE. En esta tarea, singular protagonismo tendrá el ente creado por ley específica (Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), para regular dicho sistema: la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, pues todo lo relativo a la coordinación, regulación, organización, operación y vigilancia del nuevo sistema de ahorro y pensiones, estará a cargo de ésta, y en su caso de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La CONSAR es un ente que disfruta de relativa autonomía, necesaria en la actividad que le ha sido encomendada, es decir ejercer la supervisión y vigilancia de las Administradoras de Fondos para el Retiro, Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro, y de las Empresas Operadoras de la Base de Datos Nacional SAR. Por otra parte, se precisa que la Comisión esta integrada de manera tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los institutos de seguridad social involucrados en el esquema, así como por representantes de las organizaciones nacionales de patrones y trabajadores.”¹⁶

6.- La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF)

“La Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, es un organismo público, descentralizado de la Administración Pública Federal, que se encuentra sectorizada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuenta con autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos y tiene facultades para imponer las sanciones correspondientes.”¹⁷

“La referida Comisión tiene por objeto promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de las personas que utilizan o contratan un producto o servicio financiero ofrecido por las instituciones que operan dentro

¹⁶ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. “Las Afore. El Nuevo Sistema de Ahorro y Pensiones.” Editorial Porrúa. México. 2002. pp. 47-48.

¹⁷ ACOSTA ROMERO, Miguel. José Antonio Almazán Alaniz y Adriana Pérez Martínez. “Derecho de la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros Mexicanos.” Editorial Porrúa. México. 2002. p. 9.

del territorio nacional, así como también crear y fomentar entre los usuarios una cultura adecuada respecto de las operaciones y servicios financieros."¹⁸

Otro servicio que ofrece la Comisión es el de brindar defensoría legal gratuita a los usuarios de servicios financieros a solicitud de estos, quienes deberán comprobar que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado.

7.- El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB)

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, no es una autoridad financiera, sin embargo contribuye en el sistema financiero a proporcionar a las instituciones de crédito, un sistema para la protección al ahorro bancario.

El citado Instituto, "es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado con fundamento en la Ley de Protección al Ahorro Bancario publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999, el cual tiene como objetivos principales, los siguientes:

- Establecer un sistema de protección al ahorro bancario a favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, que asegure el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente ley (Ley de Protección al Ahorro Bancario) a cargo de las instituciones de crédito;
- Concluir con los procesos de saneamiento de las instituciones bancarias, mediante la administración de los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y en salvaguarda del sistema nacional de pagos;
- Administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación."¹⁹

B.- Entidades Financieras del Sector Bancario

¹⁸ Consulta en Internet. <http://www.condusef.gob.mx>. México. 09/09/2005.

¹⁹ Consulta en Internet. http://www.ipab.gob.mx/ipab_espanol/principal.htm. México. 09/09/2005.

La Ley de Instituciones de Crédito, precisa cuales son las entidades que integran el sistema bancario del país:

- El Banco de México;
- Las Instituciones de Banca Múltiple;
- Las Instituciones de Banca de Desarrollo;
- El Patronato del Ahorro Nacional, el cual no debería mencionarse ya en el referido artículo, pues se sustituyo por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI);
- Los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de sus funciones la ley encomienda al Banco de México;
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado;
- Filiales de Instituciones Financieras del Exterior organizadas como Bancos Múltiples o Sociedades Financieras de Objeto Limitado.

Se procede al estudio detallado de cada una de las entidades financieras que integran el sector bancario del país, omitiendo al Banco de México, por haber sido tratado en el rubro Autoridades Financieras de este capítulo.

1.- Instituciones de Banca Múltiple

La referida ley, establece como requisito indispensable para organizarse y operar como institución de banca múltiple, el obtener autorización del Gobierno Federal que compete otorgar de manera discrecional a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual será intransmisible una vez que haya sido otorgada. Por otra parte, para poder obtener dicha autorización las instituciones de banca múltiple deberán constituirse como sociedades anónimas de capital fijo, en términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles y contar con las siguientes características:

- Tener por objeto la prestación del servicio de banca y crédito;
- Tener una duración indefinida;

- Tener el capital social y el capital mínimo previsto en la Ley de Instituciones de Crédito, entendido el primero como el formado por las aportaciones que realizan los socios, para respaldar el riesgo de las operaciones que se realicen y absorber las pérdidas que se presenten y el segundo como el capital mínimo pagado, con el que deberán contar las instituciones de crédito para asegurar su correcto funcionamiento y operación, así como garantizar el pago de las responsabilidades asumidas por la misma;
- Tener su domicilio en el territorio nacional.

Objeto

“Las instituciones de banca múltiple tendrán por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, actividad que es definida por la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 2, como la captación de los recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el propio público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Se hace notar que el último párrafo del referido artículo, establece que no se consideraran operaciones de banca y crédito, las que celebren otros intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren realizando funciones conforme a su autorización.”²⁰

Como se mencionó líneas arriba, la intermediación bancaria se lleva a cabo a través del servicio de banca y crédito, para entender cabalmente el significado jurídico de la intermediación bancaria, resulta necesario hacer referencia a como legalmente se concibe al mismo, como primer punto precisamos que intermediario desde el punto de vista jurídico, es toda persona que se coloca entre dos partes a fin de posibilitar la concertación de un negocio jurídico, se puede observar entonces, que los bancos son intermediarios financieros bancarios en virtud de que con la captación de recursos del público que consiguen, mediante los depósitos irregulares de dinero que reciben v //

²⁰ HEGEWISCH DÍAZ INFANTE. Fernando. "Derecho Financiero Mexicano." Editorial Porrúa. México. 1997. p. 140.

colocación de los recursos captados en el mismo público, a través del otorgamiento de créditos y prestamos contribuyen a intermediar recursos monetarios entre los sujetos deficitarios que los necesitan y sujetos superavitarios que cuentan con un excedente de los mismos.

“Ahora bien, el servicio de banca y crédito supone la captación de recursos en el mercado nacional para su colocación, lo cual significa que las instituciones de crédito, pueden recibir dinero del público de manera directa, es decir por ventanilla, transferencias electrónicas de fondos, y de manera indirecta mediante la emisión y colocación de títulos o valores entre el público inversionistas, operaciones conocidas como pasivas que más adelante abordaremos, el mismo artículo 2 antes invocado establece que la captación de recursos, lo llevan a cabo los intermediarios financieros bancarios, a través de actos causantes de pasivo directo o contingente, lo cual genera dentro de su contabilidad un pasivo, que jurídicamente corresponde con una obligación de la institución frente al ahorrador o inversionista, asimismo, de acuerdo con la disposición antes indicada, el pasivo que se genera dentro de la contabilidad de los intermediarios financieros con motivo de la captación de recursos, pueden ser de dos clases, a saber: pasivo directo o pasivo contingente, entendido el primero como la obligación que adquiere el intermediario frente al depositante o inversionista con motivo de la realización de actos jurídicos cuyo objeto es la captación de recursos financieros, siempre y cuando tales obligaciones estén sujetas a un plazo, o bien, de que el intermediario tenga la certeza de que el cumplimiento de las mismas debe verificarse en un momento determinado y el segundo como aquella obligación que adquiere el intermediario financiero frente a un tercero por cuenta de un cliente definido y cuyo cumplimiento por parte del intermediario se encuentra sujeto a una condición suspensiva, es decir, a un acontecimiento futuro de realización incierta.”²¹

Operaciones de las Instituciones de Banca Múltiple

Operaciones pasivas

²¹ MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit. pp.8-9.

“Entendida como el convenio bilateral que se establece entre un cliente (acreedor) y un banco (deudor), otorgando el primero, la propiedad del dinero y el segundo, la disponibilidad del mismo, obligándose a restituir el débito más el pago de un interés al depositante.”²²

La Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 46 fracciones I a IV, establece las operaciones pasivas que pueden llevar a cabo los bancos múltiples las cuales se enumeran a continuación:

- Recibir depósitos bancarios de dinero:
 - a) A la vista;
 - b) Retirables en días preestablecidos;
 - c) De ahorro, y
 - d) A plazo o con previo aviso.
- Aceptar prestamos y créditos;
- Emitir bonos bancarios: los cuales se conceptúan “como títulos de crédito emitidos en serie, que incorporan una parte alícuota de un crédito constituido a cargo de un banco, los cuales pueden ser adquiridos por personas físicas y morales extranjeras o mexicanas.
- Emitir obligaciones subordinadas: entendidas éstas, como títulos de crédito emitidos en serie a cargo de la institución emisora que representan la participación individual de sus tenedores en un crédito colectivo y las cuales, son pagaderas a prorrata y producirán acción ejecutiva respecto a la misma, previo requerimiento ante fedatario público.”²³

Operaciones activas

La operación fundamental de las instituciones de crédito es el otorgamiento de créditos y prestamos, los cuales se diferencian en que en el primero el banco se obliga con el acreditado a mantener una cierta suma de dinero, por un determinado tiempo, siendo el objeto del presente contrato

²² DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p. 353.

²³ Ibidem. pp. 372 y 375.

disponer del crédito durante un determinado plazo, en cambio en el segundo la obligación del banco es más restringida pues consiste en entregar una cantidad de dinero a su cliente en un solo evento, es decir de una sola exhibición el banco entrega la suma autorizada, sin que pueda el cliente disponer posteriormente del dinero que pago. Ahora bien, desde mi punto de vista la operación activa es el acto jurídico en virtud del cual un sujeto denominado acreedor (Banco) otorga a otro denominado deudor (cualquier persona física o moral que cumpla con los requisitos que establezca el acreedor), un crédito o préstamo, a cambio de recibir en un plazo determinado el dinero que otorgo más el pago de un interés pactado.

Bajo este esquema las operaciones activas que pueden realizar las instituciones de crédito son las que a continuación se transcriben (Artículo 46 fracciones V a VIII y XXIV de la Ley de Instituciones de Crédito):

- Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior;
- Efectuar descuentos y otorgar créditos o prestamos;
- Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de expedición de cartas de crédito;
- Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

Operaciones de servicios o neutras

“Son todas aquellas operaciones en las que el banco no recibe ni otorga crédito, si no que consisten en meras funciones de intermediación o servicios a sus clientes, por lo que reciben también el nombre de servicios bancarios.”²⁴

²⁴ DE PINA VARA, Rafael. “Elementos de Derecho Mercantil Mexicano.” Vigésima Novena Edición. Editorial Porrúa. México. 2003. p. 304.

Por su parte, el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez las conceptúa "como las operaciones que se llevan a cabo a través de convenios celebrados entre un cliente y un banco, con la obligación del primero de cubrir una cantidad de dinero (comisión) y del segundo, el de prestar determinados servicios, en los mismos el banco no aparece como deudor o acreedor y se contabiliza en su gran mayoría en cuentas de orden y los resultados como utilidades."²⁵

"Podemos decir que en adición a las operaciones activas y pasivas, los bancos realizan operaciones de servicios, por las cuales cobran una comisión que se incorpora a los resultados como utilidad. Algunas operaciones de servicios se registran contablemente en el pasivo y otras operaciones de esta naturaleza se registran en cuentas de orden. Como ejemplo de las operaciones que se registran en el pasivo y que generan una comisión para las instituciones de crédito, se pueden mencionar, entre otras, los cheques de caja (el banco emite el cheque a su propio cargo, el cual no es negociable), la certificación de cheques y giros bancarios, toda vez que el intermediario adquiere frente al tenedor de dichos documentos una obligación cierta, obteniendo como beneficio la comisión que paga el solicitante del servicio. Por lo que se refiere a las operaciones de servicios, por virtud de las cuales los intermediarios devengan comisiones y que se registran en cuentas de orden, se pueden mencionar, las operaciones que realizan en cumplimiento de fideicomisos, mandatos y comisiones, ya que si bien es cierto que el intermediario recibe los recursos del fideicomitente, mandante o comitente, dichos recursos los recibe el mismo para su administración, inversión o cumplimiento de obligaciones por cuenta y en representación de aquellos, manteniendo los recursos recibidos a la orden del beneficiario de los recursos, que de conformidad con la naturaleza de la operación de que se trate resulta ser el fideicomisario, comisionista o quien haya de recibir los beneficios del mandato, razón por la cual, los recursos que

²⁵ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p. 423.

administran los bancos en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos y comisiones no forma parte de su patrimonio.²⁶

En esta tesitura, las operaciones de servicios que pueden llevar a cabo las instituciones de banca múltiple en términos del artículo 46 de la LIC, son las siguientes:

- Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles, suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito;
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;
- Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;
- Prestar servicios de cajas de seguridad;
- Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes;
- Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y llevar a cabo mandatos y comisiones;
- Recibir depósitos en administración, custodia o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles;
- Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;
- Hacer servicios de caja y tesorería relativos a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras;
- Llevar la contabilidad y los libros de actas, de registro de sociedades y empresas;
- Desempeñar el cargo de albacea;
- Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;

²⁶ MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit. pp.11-12.

- Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito.

2.- Instituciones de Banca de Desarrollo

Concepto

"El artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito las conceptúa de la siguiente manera: son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de Sociedades Nacionales de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito."²⁷

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá encomendada la tarea de expedir el Reglamento Orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

Objeto

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas. En el desarrollo de sus funciones las instituciones referidas deberán preservar y mantener su capital, garantizando la sustentabilidad de su operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos.

En este sentido los bancos de desarrollo, contribuirán a fomentar el crecimiento y desarrollo de determinados sectores de la economía del país, operando como un banco comercial, pero con fines específicos, establecidos en su propia ley orgánica, de tipo social y de interés colectivo, sin tratar de perseguir obtener un lucro por las operaciones que realizan, sin que ello se traduzca en no ser instituciones autofinanciables para su correcto funcionamiento y estabilidad, en aras de lograr los objetivos para los que fueron creadas.

²⁷ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. p. 312.

Por otra parte, estas instituciones se crean por Decreto Presidencial y es requisito esencial para su constitución, que el Congreso de la Unión autorice su existencia, expresada a través de sus leyes orgánicas respectivas. De esta manera dichos ordenamientos no sólo limitan la facultad del Ejecutivo para crear estas sociedades de intermediación financiera, sino que además dotan a estas de un carácter de especialidad, sobre las operaciones y sujetos en las que se desenvolverán.

Operaciones

Las instituciones de banca de desarrollo, realizan las mismas operaciones que la Ley de Instituciones de Crédito le confiere a la banca múltiple, es decir las previstas en el artículo 46 del citado ordenamiento y, además las necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional que sus leyes orgánicas le encomienden, hecho que lleva a cabo mediante el financiamiento a través de créditos con tasas preferenciales de interés a mediano y largo plazo, a diferencia de los bancos múltiples que otorgan créditos a cortos plazos, asimismo, las operaciones que realizan deberán ser dirigidas en base a las políticas, lineamientos y prioridades que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, les señale para lograr los objetivos y metas fijados al momento de su creación.

"Otras de las funciones que pueden realizar los bancos de desarrollo son las siguientes:

- Actuar como agente financiero de los Gobiernos; Federal, Estatal y Municipal y como consejero en la emisión, contratación y colocación de valores y bonos públicos;
- Ser agente financiero del sector público en la negociación, contratación y manejo de créditos del exterior;
- Promover el mercado de valores para canalizar recursos al sector industrial;
- Apoyar a la pequeña y mediana empresa;
- Desarrollar programas de fomento especiales;

- Impulsar los mercados de crédito a la vivienda;
- Promover el ahorro, el financiamiento y la inversión popular.²⁸

Capital social y administración

El capital social de los bancos de desarrollo estará representado por títulos de crédito, que se denominarán certificados de aportación patrimonial, que se registrarán por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Los certificados de aportación patrimonial serán nominativos y se dividirán en dos series: la serie A, que representa en todo tiempo el 66% del capital de la sociedad, que solo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie B, que representa el 34% restante. El capital mínimo de las instituciones de banca de desarrollo será el que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante disposiciones de carácter general, el cual estará íntegramente pagado. Cuando el capital social exceda del mínimo, deberá estar pagado por lo menos en un 50%, siempre que este porcentaje no sea menor del mínimo establecido (Artículo 32 y 37 de la Ley de Instituciones de Crédito).

La administración de estas instituciones estará encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General, la designación de Consejeros se realizará en términos de sus leyes orgánicas y el segundo será designado por el Ejecutivo Federal, a través del titular de la SHCP, dicho Consejo dirigirá a la institución, conforme a las políticas y lineamientos que le señalen las autoridades. Existirá un Órgano de Vigilancia, integrado por dos Comisarios, nombrados uno por la Secretaría de la Función Pública y otro por los consejeros de la serie B, los cuales tendrán la facultad para examinar los libros de contabilidad y demás documentación de la sociedad, incluida la del Consejo.

Ahora bien, en la actualidad existen diversos bancos de desarrollo operando en el país, los cuales se clasifican en razón del sector que atienden, se citan a continuación los mismos:

- Sector agrícola: Financiera Rural, se precisa que esta entidad es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal

²⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p.500.

sectorizado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creado por decreto publicado en el D.O.F. el 26 de diciembre de 2002, que abroga la Ley Orgánica del Sistema Banrural y decreta la disolución y liquidación de las 13 Sociedades Nacionales de Crédito que integraban el referido sistema.

- Sector industrial: Nacional Financiera (NAFINSA), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS).
- Sector comercio y consumo: Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO).
- Sector servicios: Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).

Procederé a describir algunas de las operaciones que realizan los bancos de desarrollo, que actualmente se encuentran operando en el país:

“Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.N.C. (BANOBRAS)

- Promueve y concede financiamiento a actividades prioritarias que realicen los Gobiernos; Federal, Estatal, Municipal, del Distrito Federal y las entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores del desarrollo urbano.
- Apoya la infraestructura en servicios públicos, vivienda, comunicaciones, transportes y el ramo de la construcción.

Nacional Financiera. S.N.C. (NAFINSA)

- Apoya la modernización productiva y financiera del país;
- Apoya los mecanismos de fondo de programas institucionales;
- Promueve acciones para el acceso de empresas a recursos de otros intermediarios y mercados financieros internos e internacionales;
- Brinda esquemas de fomento y apoyo institucional;
- Emite bonos bancarios, obligaciones subordinadas y aceptaciones bancarias.

Banco Nacional de Comercio Exterior. S.N.C. (BANCOMEXT)

- Financia el comercio exterior del país y fortalece la promoción de dicha actividad;
- Otorga créditos de exportación a corto plazo en renglones de pre-exportación y venta de bienes y servicios;
- Apoyos al equipamiento para modernizar instalaciones o llevar a cabo proyectos de inversión en mediano y largo plazo.²⁹

Financiera Rural, organismo descentralizado del Gobierno Federal

- Impulsa el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural, para el cumplimiento de dicho objeto otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los productores e intermediarios financieros rurales.

Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. S.N.C. (BANJERCITO)

- Apoya y otorga financiamiento a miembros del ejército, fuerza aérea y armada de México.

Sociedad Hipotecaria Federal. S.N.C. (SHF)

- Impulsa el desarrollo de los mercados primario y secundario de crédito a la vivienda, mediante el otorgamiento de garantías, así como el incremento de la capacidad productiva y el desarrollo tecnológico relacionados con la vivienda y garantiza financiamientos para equipamiento de conjuntos habitacionales.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros. S.N.C. (BANSEFI)

- Promueve el ahorro, el financiamiento y la inversión entre los integrantes del sector, ofrece instrumentos y servicios financieros entre los mismos, asimismo, canaliza apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el ahorro y el mismo desarrollo del sector y en general el impulso económico, social y regional del país.

3.- Los Fideicomisos Públicos constituidos por el Gobierno Federal

²⁹ DE PINA VARA, Rafael. Op. Cit. pp. 320-321.

En términos del artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito los fideicomisos públicos son los constituidos por el Gobierno Federal, para el fomento económico, los mismos no son entidades jurídicas, sino actos jurídicos que crean un patrimonio de afectación, con las características, en este caso, de la intervención del Gobierno Federal en su carácter de fideicomitente.

Se encuentran previstos y regulados por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que en su numeral 47 precisa que son entidades de las que el Poder Ejecutivo se apoya y que forman parte de la Administración Pública Paraestatal, entendidos como aquellos que constituye el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo en las atribuciones de Estado, teniendo como objetivo o finalidad el impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, los cuales deberán contar con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y Comités Técnicos, fungiendo siempre como fideicomitente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

“Ahora bien, al fideicomiso público de fomento, lo podemos definir como aquel contrato, a través del cual el Gobierno Federal, actuando por conducto de la SHCP, en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada, entrega a un banco de desarrollo, los recursos que han de conformar el patrimonio mediante el cual se cumplan los fines para los que fueron proporcionados, constituyéndose así una entidad auxiliar del Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, contando para ello con una estructura administrativa propia y un Comité Técnico.

En cuanto a la función económica que deben jugar los fideicomisos públicos de fomento en el sistema financiero, tradicionalmente el Gobierno Federal ha recurrido a ellos para procurar el desarrollo de regiones y de ciertos sectores de la actividad económica no atendidos por las instituciones de crédito comerciales, por no ser del ámbito usual de atención de éstas, o por que las condiciones de acceso a los recursos que prestan constituyen una limitante.

Las operaciones de los fideicomisos públicos de fomento económico, son tan variables y amplias como lo puede ser el objeto de la entidad constituida, a manera de ejemplo podemos apuntar los servicios y productos que ofrece el FIRA, de la siguiente manera:

- Otorgamiento de créditos a través de la banca;
- Apertura de créditos;
- Otorgamiento de créditos y prestamos a la propia banca;
- Descuento de títulos de crédito provenientes de prestamos destinados al sector agropecuario;
- Asistencia técnica a los usuarios.

Algunos ejemplos de fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal son los siguientes:

FEGA: Fondo especial de asistencia técnica y garantía de créditos agropecuarios.

FEFA: Fondo especial para financiamientos agropecuarios.

FIRA: Fideicomisos instituidos en relación con la agricultura.

FOVI: Fondo de operación y financiamiento bancario de la vivienda.

FOCIR: Fondo de capitalización e inversión del sector rural.³⁰

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley de Instituciones de Crédito, considera como parte integrante del sistema bancario a los fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de las funciones que su ley encomienda al Banco de México, o de los que el propio Banco constituya para cubrir obligaciones laborales a su cargo que con tal carácter se constituyan.

4.- Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOL)

Creación

"Las sociedades financieras de objeto limitado fueron creadas por reforma a la Ley de Instituciones de Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, formando parte de la reforma integral al sistema financiero con motivo de la celebración del Tratado de Libre Comercio

³⁰ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. pp. 540, 545 y 551.

de América del Norte, la exposición de motivos no dice nada respecto de ellas, pero es evidente que responde a la voluntad estatal de homogenizar nuestro sistema con el americano y canadiense. Estas sociedades son denominadas en los Estados Unidos de América como Non Bank Banks, es decir, traducidas textualmente a nuestro idioma, serían bancos que no son bancos.

Son instituciones que no sólo encontramos en los Estados Unidos de América, sino también en otros países como el Reino Unido de la Gran Bretaña, en donde las mismas no son conceptualizadas como en nuestro país, ya que en ellas se incluyen a las aseguradoras, así como a los fondos de inversión, los cuales en el sistema financiero mexicano tienen su propia reglamentación, pero si prevén a las hipotecarias, en los términos en que nuestro sistema las conceptualiza.³¹

Por su parte, el artículo 103 fracción IV de la Ley de Instituciones de Crédito, conceptúa a las sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL), como las personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para captar recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores y otorgar créditos para determinada actividad o sector, como ejemplo se tiene el sector construcción, vivienda; micro, pequeña y mediana empresa y consumo.

Sobre la base de lo anterior, "las sociedades financieras de objeto limitado, son sociedades mercantiles que tienen por objeto la prestación del servicio de banca y crédito, captando recursos del público en el mercado y colocándolos en el mismo, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, con la obligación de restituir el principal y en su caso los accesorios financieros, a través de la colocación de valores en el mercado correspondiente, estando su actividad restringida a una especialidad o a un sector determinado de la economía nacional."³²

En mi opinión, consideró acertada la creación de dichas entidades bancarias en nuestro país, toda vez que el objetivo de las mismas, es

³¹ HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando. Op. Cit. p.180.

³² *Ibidem*. p. 181.

coadyuvar en el fortalecimiento del ahorro, la ampliación de la capacidad productiva y la reactivación económica, mediante la especialización en el otorgamiento de créditos a sectores o actividades específicos que no son atendidos por otras entidades financieras, en este sentido estos intermediarios de facultades limitadas, pueden realizar operaciones pasivas sin recibir depósitos del público, sino únicamente mediante la colocación de valores, asimismo, pueden realizar operaciones activas a través del otorgamiento de créditos a la actividad o sector que se señale en la autorización respectiva, es de destacarse que las reglas que rigen estas sociedades fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de junio de 1993.

Las operaciones que pueden realizar las SOFOLES se pueden resumir de la siguiente manera:

“Operaciones pasivas

- Captar recursos del público exclusivamente mediante la colocación de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores y dictaminados por una institución calificadora de valores.
- Emitir valores a mediano y largo plazo: como ejemplo tenemos a los pagares financieros de mediano plazo, obligaciones hipotecarias, quirografarias y subordinadas; bonos de mediano y largo plazo; papel comercial a corto plazo.
- Fondos de instrumentos denominados en dólares: como ejemplo mencionamos a los eurobonos a largo plazo, euronotas a mediano plazo, entre otros.
- Otro mecanismo de fondeo es solicitar créditos de entidades financieras del país o del extranjero, en términos de las disposiciones aplicables.

Operaciones activas

- Otorgar toda clase de créditos o financiamientos; así tenemos que otorga créditos al consumidor, créditos comerciales, hipotecarios, a la pequeña y mediana empresa y servicios de tarjeta de crédito.

Se precisa, que dada la naturaleza de este tipo de sociedades financieras, su operación se encuentra limitada a los términos de la autorización concedida por la SHCP, quedándole expresamente prohibido otorgar créditos a una actividad o sector diferente al autorizado.

Operaciones complementarias

- Aceptar, girar, suscribir, librar, endosar, avalar toda clase de títulos de crédito.
- Otorgar o recibir garantías de cualquier clase, respecto de las obligaciones contraídas o de los títulos emitidos por la sociedad o por terceros.
- Invertir sus recursos líquidos en instrumentos de captación de entidades financieras o de deuda de fácil realización.
- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto.
- Las análogas y conexas que autorice el Banco de México.³³

5.- Filiales de Instituciones Financieras del Exterior organizadas como Bancos Múltiples o Sofoles

El 23 de diciembre de 1993 fue adicionada la Ley de Instituciones de Crédito, para incluir y regular a las instituciones de banca múltiple filiales, abriéndose así la posibilidad de que intermediarios financieros del exterior, constituidos en los países con los que México haya celebrado tratados internacionales, pudieran establecer filiales que presten servicios financieros en territorio mexicano, pero a través de empresas constituidas conforme a la legislación de nuestro país, quedando las filiales sujetas a la jurisdicción de México. De esta manera, los intermediarios del exterior deberán cumplir los mismos requisitos que se exigen a los mexicanos para establecer y operar intermediarios financieros en la República Mexicana, así como algunos adicionales.

³³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p. 558-561.

El artículo 45-A de la Ley de Instituciones de Crédito, conceptúa a la filial como la sociedad mexicana autorizada para organizarse y operar, conforme a la LIC, como institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial en los términos del presente capítulo.

Ahora bien, si en la entidad financiera que ahora se analiza, la filial, debe participar mayoritariamente en su capital una institución financiera del exterior o una sociedad controladora filial, resulta necesario conceptuar a estas, entendiendo a la primera como la entidad financiera constituida en un país con el que México haya celebrado un tratado o acuerdo internacional en virtud del cual se permite el establecimiento en territorio nacional de filiales, y a la segunda como la sociedad mexicana autorizada para constituirse y operar como sociedad controladora en los términos de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y en cuyo capital participe una institución financiera del exterior. Asimismo, para organizarse y operar como filial se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México, y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Por otra parte, las filiales, se regirán por lo previsto en los tratados o acuerdos internacionales correspondientes, así como el capítulo III de la Ley de Instituciones de Crédito, disposiciones contenidas en la referida ley aplicables a las instituciones de banca múltiple o a las sociedades financieras de objeto limitado y a las reglas para el establecimiento de filiales que al efecto expida la SHCP, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, las cuales fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 21 de abril de 1994. Es de hacer notar, que en virtud de que las filiales se encuentran sujetas a los tratados internacionales, las autoridades financieras mexicanas garantizarán en todo momento el cumplimiento de los compromisos de trato nacional, asumidos por nuestro país en tales convenciones.

Operaciones

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

Capital social

El capital social de las filiales estará integrado por acciones de la serie "F", que representarán cuando menos el 51% de dicho capital, el 49% restante del capital podrán integrarse indistintamente o conjuntamente por acciones serie "F" y "B", las acciones de la serie "F" solamente podrán ser adquiridas por:

- Una sociedad controladora filial;
- Directa o indirectamente por una institución financiera del exterior;
- Fondo bancario de protección al ahorro (sustituido por el IPAB).

Estas acciones sola podrán ser enajenadas con la autorización de la SHCP, salvo en el caso en que el adquirente sea una institución financiera del exterior, una sociedad controladora filial o una filial, o en el caso de que las mismas sean transmitidas en garantía o propiedad al fondo bancario de protección al ahorro es decir al IPAB.

C.- Entidades Financieras del Sector Bursátil

1.- Casas de Bolsa

"Son sociedades anónimas de capital variable, autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para realizar en forma habitual operaciones de correduría, comisión o de intermediación, entre el público ahorrador e inversionista y los emisores de valores, lo mismo del mercado de deuda que del de capitales, entendiendo al mercado de deuda como el conjunto de instrumentos de deuda de corto plazo, altamente líquidos, con rendimientos preestablecido de bajo riesgo y plazo definido, y al de capitales como el sistema conformado por la oferta y demanda de recursos a mediano y largo plazo, los cuales no garantizan una ganancia y no tienen un plazo determinado, ni rendimiento y utilidad."³⁴

³⁴ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. p. 632.

La Ley del Mercado de Valores, regula la operación y funcionamiento de las casas de bolsa, asimismo, establece que valores están destinados a circular en el mercado de valores, así tenemos a las acciones, obligaciones, bonos, certificados y demás títulos de crédito y documentos que se emitan en serie o en masa, en los términos de las leyes que los rigen, incluyendo las letras de cambio, pagarés y títulos opcionales. Como requisito indispensable para que estos puedan circular en el mercado de valores deberán emitirse en masa, ser objeto de oferta pública y estar inscritos en el Registro Nacional de Valores.

“Por otra parte, de acuerdo con el numeral 22 de la Ley del Mercado de Valores, las operaciones que pueden realizar las casas de bolsa son principalmente las siguientes:

- Actuar como intermediarios en el mercado de valores, es decir poner en contacto la oferta y demanda de valores, sujetándose a las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
- Recibir fondos por concepto de las operaciones con valores que se le encomienden.
- Asesorar en forma directa o a través de empresas subsidiarias.
- Con sujeción a las disposiciones de carácter general que dicte el Banco de México:
 - 1) Recibir préstamos o créditos de instituciones de crédito o de organismos de apoyo al mercado de valores.
 - 2) Conceder préstamos o créditos para adquisición de valores, con garantía de estos.
 - 3) Celebrar reporto y préstamos sobre valores.
 - 4) Actuar como fiduciarias en negocios directamente vinculados con las actividades que les sean propias.
- Con sujeción a las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:

- 1) Realizar operaciones por cuenta propia que faciliten la colocación de valores.
 - 2) Guarda y administración de valores.
 - 3) Actuar como especialista bursátil.
 - 4) Celebrar operaciones financieras conocidas como derivadas.
 - 5) Operar con valores inscritos en la Sección Especial del Registro Nacional de Valores.
- Actuar como representante común de obligacionistas y tenedores de otros valores.
 - Administrar las reservas para fondos de pensiones y jubilaciones de personal, complementarias a las que establece la Ley de Seguro Social.
 - Invertir en el capital de administradoras de fondos para el retiro y sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro.³⁵

2.- Especialistas Bursátiles

Por reforma del 28 de diciembre de 1989, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de diciembre de 1990, la Ley del Mercado de Valores, creó un nuevo intermediario bursátil, llamado especialista bursátil. Esta figura corresponde al intermediario que se especializa en cierto tipo de valores y como tales se registrarán en la bolsa de valores, teniendo como finalidad la participación de sujetos en la intermediación bursátil que tengan un especial conocimiento de ciertos valores y con ello coadyuven a una mayor actividad y satisfagan al público inversionista que quiera invertir en cierto valor.

Podemos decir, que el especialista bursátil es una sociedad anónima autorizada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para operar como intermediario en el mercado de valores sobre determinado tipo de valores, es de destacar que las casas de bolsa pueden ser autorizadas por la referida Comisión para ser especialistas bursátiles. A la fecha en nuestro sistema financiero no se ha establecido ningún especialista bursátil en virtud de que nuestro mercado es muy pequeño y no da para una especialización.

³⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 1155-1157.

"El especialista bursátil actúa como intermediario por cuenta propia o ajena, respecto de los valores en que se encuentren registrados como especialistas en la bolsa de valores de que sean socios, sujetándose a las disposiciones de carácter general que dicte la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o a lo previsto en el Reglamento Interior de la bolsa de valores correspondiente, en los que se establecen los montos y márgenes de cotizaciones conforme a los que estarán obligados a realizar sus operaciones según se prevé en el artículo 22 bis de la Ley del Mercado de Valores, esta figura fue creada para darle mayor liquidez, bursátilidad y una menor volatilidad a los mercados."³⁶

Las operaciones que pueden llevar a cabo los especialistas son las siguientes:

- Actuar como intermediarios por cuenta propia o ajena, respecto a los valores en que se encuentren registrados como tales;
- Recibir créditos de instituciones de crédito y celebrar operaciones de reporto en apoyo a la realización de sus actividades, todo esto conforme a las reglas que determine el Banco de México;
- Realizar operaciones por cuenta propia respecto de los valores en que sean especialistas, mantener en guarda y administración sus valores, realizar operaciones con cargo a su capital líquido, invertir en acciones de otras sociedades que les presten servicios o ayuden a sus actividades, todo esto conforme a las reglas que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

3.- Sociedades de Inversión

Concepto

Las sociedades de inversión son las sociedades anónimas, autorizadas por la CNBV, para que con la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, los recursos se inviertan en la

³⁶ IGARTÚA ARAIZA, Octavio. "Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano." Segunda edición. Editorial. Porrúa. México. 1998. p. 155.

adquisición de valores y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores, de acuerdo con el criterio de diversificación de riesgo.

“La finalidad de las sociedades de inversión es reunir los recursos de un gran número de inversionistas, medianos y pequeños, para canalizarlos de manera inmediata al mercado de valores y a la adquisición de otros activos, con el objeto de financiar diversos proyectos productivos, con los recursos así captados, la sociedad de inversión compra los instrumentos del mercado de valores y otros activos, denominados en la Ley de Sociedades de Inversión, activos objeto de inversión y como contraprestación transmite a los inversionistas no esos activos, sino sus propias acciones (puesto que es una sociedad anónima), las cuales se encuentran respaldadas con los activos adquiridos.”³⁷

Objeto

Conforme al artículo 5 de la Ley de Sociedades de Inversión, éstas tendrán por objeto, la adquisición y venta de activos objeto de inversión (valores, títulos y documentos, a los que les resulte aplicable el régimen de la Ley del Mercado de Valores inscritos en el Registro Nacional de Valores), con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista, así como la contratación de servicios y la realización de las demás actividades previstas en la Ley de Sociedades de Inversión.

Así, la principal finalidad que persiguen estas sociedades, es dar acceso a pequeños inversionistas mediante la posibilidad de contar con una inversión diversificada y profesionalmente administrada, ofreciendo alto grado de liquidez, ya que los inversionistas pueden ofrecer en venta sus acciones en cualquier momento.

Tipos de sociedades de inversión

Sociedades de inversión de renta variable

³⁷ RUIZ TORRES, Humberto Enrique. “Derecho Bancario.” Editorial Oxford. México. 2003. p. 225.

Son las primeras que se establecieron y operan con valores y documentos de renta variable y deuda, sujetándose a los límites que fije la CNBV, mediante disposiciones de carácter general.

Sociedades de inversión en instrumentos de deuda

Estas sociedades operan exclusivamente con activos objeto de inversión, cuya naturaleza corresponda a valores, títulos o documentos representativos de una deuda a cargo de un tercero. Primordialmente están avocadas a la adquisición de instrumentos del mercado de deuda.

Sociedades de inversión de capitales

Reguladas en el artículo 26 de la Ley de Sociedades de Inversión, son las que operan preponderantemente con activos objeto de inversión, cuya naturaleza corresponda a acciones o partes sociales, obligaciones y bonos a cargo de empresas que promueva la propia sociedad de inversión y que requieran recursos a mediano y largo plazo, y cuyas actividades estén relacionadas con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

Sociedades de inversión de objeto limitado

Operan exclusivamente con los activos objeto de inversión que definan en sus estatutos y prospectos de información dirigidos al público inversionista, los cuales pueden ser, valores, títulos y documentos inscritos en el Registro Nacional de Valores o listados en el Sistema Internacional de Cotizaciones, incluyendo operaciones financieras conocidas como derivadas.

4.- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión

El Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez en su libro titulado Derecho Bancario y Bursátil, señala que las sociedades operadoras de sociedades de inversión, son sociedades anónimas de capital fijo o variable autorizadas previamente por la CNBV, para la prestación de servicios de administración a las sociedades de inversión, la distribución y recompra de sus acciones, lo cual se lleva a cabo mediante un contrato que celebran las sociedades operadoras con las sociedades de inversión, en el cual las primeras se comprometen a

proporcionarles los servicios de administración y manejo de cartera de valores, así como la promoción de sus acciones o planes de inversión.

Por otra parte, es de destacarse, que las sociedades operadoras de sociedades de inversión, deciden en que instrumentos invertir de acuerdo a los objetivos de inversión de la sociedad, los cuales deberán establecerse claramente en los prospectos de información al público inversionista.

5.- Filiales de Instituciones Financieras del Exterior, organizadas como Casas de Bolsa, Especialistas Bursátiles, Sociedades de Inversión o Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión

En cada ley financiera (Ley del Mercado de Valores y Ley de Sociedades de Inversión), aplicable a las entidades financieras del sector bursátil, está establecido un capítulo correspondiente a las filiales, las cuales funcionan y se constituyen de igual manera que las filiales de bancos múltiples, para evitar repeticiones innecesarias remito al lector al apartado de este capítulo que habla de las filiales de instituciones financieras del exterior organizadas como bancos múltiples o sofoles.

D.- Entidades Financieras del Sector Asegurador y Afianzador

1.- Instituciones de Seguros

Son sociedades anónimas que se dedican a la práctica del seguro privado, pero para organizarse y funcionar como institución de seguros se requiere autorización del Gobierno Federal que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 5 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros), las autorizaciones que se otorguen por parte de dicha dependencia serán intrasmisibles y se referirán a una o más de las siguientes actividades:

- Vida;
- Accidentes y enfermedades, en alguno o algunos de los ramos siguientes: accidentes personales, gastos médicos y salud;
- Daños en alguno de los ramos siguientes: responsabilidad civil, riesgos profesionales; marítimos y transportes; incendio; agrícola y de animales;

automóviles; crédito; diversos; terremotos y otros riesgos catastróficos; y los especiales que declare la SHCP.

“En cuanto a las operaciones que les está permitido llevar a cabo, el artículo 34 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece las operaciones que pueden realizar, se transcriben algunas de ellas a continuación:

- Practicar las operaciones de seguros, reaseguro y reafianzamiento;
- Celebrar operaciones de reaseguro financiero, entendiéndose por tal el contrato en virtud del cual una empresa de seguros, realiza una transferencia significativa de riesgo de seguro, pactando como parte de la operación la posibilidad de recibir financiamiento del reasegurador;
- Operar con valores en términos de la Ley del Mercado de Valores;
- Constituir e invertir la reserva prevista en la LGISMS;
- Administrar las sumas que por concepto de dividendos o indemnizaciones les confien los asegurados o sus beneficiarios;
- Administrar las reservas correspondientes a contratos de seguros que tengan como base planes de pensiones relacionados con edad, jubilación o retiro de personas;
- Actuar como institución fiduciaria en negocios directamente vinculados con actividades que les son propias, es decir en fideicomisos de administración en que se afecten recursos relacionados con el pago de primas, y los fideicomisos en garantía a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero, en los términos de la LGISMS;
- Otorgar préstamos o créditos;
- Emitir obligaciones subordinadas, las cuales podrán ser susceptibles de no convertirse en acciones;
- Operar con documentos mercantiles por cuenta propia, para la realización de su objeto social;

- Invertir en el capital de las afores y siefores, en los términos de la LGISMS.³⁸

Es de destacar que las instituciones de seguros, sólo podrán ofrecer al público las operaciones y servicios que la LGISMS, les autoriza, previo registro ante la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de sus productos.

2.- Sociedades Mutualistas de Seguros

"Son sociedades aseguradoras autorizadas por la SHCP, las cuales se constituyen por la asociación de personas que se reparten entre sí los riesgos que individualmente les corresponden, fijando las cantidades con que cada una de ellas habrá de contribuir al resarcimiento de los daños o pérdidas colectivas. El objeto fundamental de una mutualista es la consecución de una cobertura colectiva y mancomunada frente a los riesgos individuales de sus asociados, al mínimo costo posible."³⁹ Es importante destacar que este tipo de sociedades se organizará y funcionará de manera que las operaciones de seguro que practiquen no produzcan lucro o utilidad para la sociedad ni para sus socios, debiendo cobrar lo indispensable para cubrir los gastos generales que ocasione su gestión, y para constituir las reservas necesarias para cumplir compromisos.

Operaciones

"Podrán realizar las operaciones previstas para las instituciones de seguros, esto es, relativas a vida, accidentes, enfermedades y daños en los diversos ramos previstos por el artículo 7 de la LGISMS y por lo tanto deberán, si realizan varias de ellas, hacerlo en departamentos expresamente destinados a cada una de las operaciones, así como toda la documentación y registros internos de la sociedad los deberá llevar por separado."⁴⁰

3.- Instituciones de Fianzas

Son sociedades anónimas de capital fijo o variable autorizadas por la SHCP, para otorgar habitualmente fianzas a título oneroso, a través de un

³⁸ SÁNCHEZ FLORES, Octavio Guillermo de Jesús. "La Institución del Seguro en México". Editorial Porrúa. México. 2000. pp. 149-151.

³⁹ FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la. Op. Cit. Tomo II. p.946-947.

⁴⁰ HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando. Op. Cit. p. 289.

contrato de fianza, por medio del cual la institución de fianzas (fiador), garantiza el cumplimiento de una obligación de un tercero denominado fiado, en caso de que este no cumpla, y para este efecto exige una contragarantía y por su servicio cobra una prima.

Para organizarse y funcionar como institución de fianzas, se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autorización que es intransmisible (Art. 5 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas).

Para dar inicio a sus operaciones, la institución deberá contar con el dictamen favorable que le extienda la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, como resultado de la inspección que efectúe para evaluar que cuenta con los sistemas, procedimientos e infraestructura administrativa necesaria para brindar los servicios propios de su objeto social, como son:

- Emisión de pólizas;
- Registro de sus operaciones;
- Contabilidad;
- Valuación de cartera de activos y pasivos;
- Procesamiento electrónico de información contable, financiera, técnica y estadística;
- Infraestructura para el pago de reclamaciones y atención a los contratantes, fiados y beneficiarios.

El artículo 16 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, enlista las operaciones que pueden llevar a cabo las afianzadoras, se transcriben algunas de ellas a continuación:

- Practicar las operaciones de fianzas y de reafianzamiento a que se refiere la autorización que el Gobierno les otorgue;
- Constituir e invertir reservas previstas en la LFIF;
- Constituir depósitos en instituciones de crédito y en bancos del extranjero;

- Operar con valores en términos de la LFIF y de la Ley del Mercado de Valores;
- Otorgar préstamos y créditos;
- Actuar como institución fiduciaria sólo en el caso de fideicomisos de garantía con la facultad de administrar los bienes fideicomitados en los mismos, los cuales podrán estar o no relacionados con las pólizas de fianzas que expidan;
- Emitir obligaciones subordinadas las cuales podrán ser no susceptibles de convertirse en acciones, o de conversión obligatoria en acciones, así como emitir otros títulos de crédito, en la emisión de las primeras las instituciones deberán sujetarse a las bases y reglas de carácter general que dicte la SHCP, las cuales buscarán que en este tipo de operaciones se preserve la solvencia de las instituciones, por otra parte, las obligaciones subordinadas y sus cupones serán títulos de crédito con los mismos requisitos y características que los bonos bancarios.

E.- Entidades Financieras del Sector Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Estas entidades están regidas por la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y se dividen en organizaciones auxiliares y actividades auxiliares del crédito, considerando a esta última como la compra habitual y profesional de divisas (Casas de Cambio).

Las organizaciones auxiliares del crédito son intermediarios no bancarios, constituidos como sociedades anónimas, que las autoridades financieras (SHCP y CNBV), autorizan discrecionalmente para que coadyuven al desarrollo de la actividad crediticia.

Por su parte, el artículo 5 de la LGOAAC, establece que se requerirá autorización discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchando la opinión de la CNBV y del Banco de México, para la constitución y operación de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras y

empresas de factoraje financiero, o la autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando se trate de uniones de crédito.

1.- Almacenes Generales de Depósito

Son sociedades anónimas autorizadas por la SHCP, las cuales tienen por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos, sólo los almacenes estarán facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda.

“Los almacenes generales de depósito evidentemente no captan recursos del público, ni su función es de intermediación en el crédito, es simplemente de guarda y conservación y en algunos casos, de transformación, de los bienes que les entregan los depositantes y de la emisión de los anteriormente citados títulos de crédito que circulan o pueden ser negociados y transferidos, ya sea por endoso, circulación cambiaria o mediante cesión ordinaria de derechos.”⁴¹

Operaciones básicas

- Almacenamiento, guarda o conservación de bienes y mercancías;
- Certificar la calidad así como valorar los bienes o mercancías;
- Otorgar financiamientos con garantía de bienes o mercancías almacenados en bodegas de su propiedad;
- Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- Prestar servicios de depósito fiscal;
- Empacar y envasar los bienes y mercancía recibidos en depósito por cuenta de los depositantes o titulares de los certificados de depósito.

2.- Arrendadoras Financieras

Son sociedades anónimas, autorizadas discrecionalmente por la SHCP, para adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona física o moral, obligándose ésta a pagar como

⁴¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 998.

contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de la adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar al vencimiento del contrato algunas de las siguientes opciones:

- La compra de los bienes a un precio inferior a su valor de adquisición, que quedará fijado en el contrato, si no está fijado el precio debe ser inferior al valor de mercado a la fecha de compra;
- A prorrogar el plazo para continuar con el uso o goce temporal, pagando una renta inferior a los pagos periódicos que venía haciendo;
- A participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero, en las proporciones y términos que se convengan en el contrato.

“El marco legal de estas arrendadoras financieras está conformado por los artículos 24-38 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito y por las Reglas Básicas para la Operación de las Arrendadoras Financieras (Acuerdo publicado en el DOF del 29 de agosto de 1990-SHCP). Cabe destacar que en tales reglas se faculta a las arrendadoras financieras para que pueden realizar de manera conexas, operaciones de arrendamiento puro, haciéndose la aclaración de que la diferencia fundamental de éste con el arrendamiento financiero, es que en el primero jamás se convendrá alguna de las “opciones terminales” descritas.”⁴²

Operaciones

Las sociedades que disfruten de autorización para operar como arrendadoras financieras, sólo podrán realizar las siguientes operaciones:

- Celebrar contratos de arrendamiento financiero;
- Adquirir bienes para darlos en arrendamiento financiero;
- Adquirir bienes del futuro arrendatario, con el compromiso de darlos a éste en arrendamiento financiero;

⁴² MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit. p. 88.

- Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y fianzas del país o de entidades financieras del exterior, destinados a la realización de las operaciones que tienen autorizadas o para cubrir necesidades de liquidez, relacionadas con su objeto social;
- Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- Constituir depósitos, a la vista o a plazo, en instituciones de crédito y bancos del extranjero, así como adquirir valores aprobados para el efecto por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

3.- Uniones de Crédito

Son sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente por la CNBV, para realizar las operaciones que establece el artículo 40 de la LGOAAC y que a continuación se transcriben las que se consideran más relevantes:

- "Facilitar el uso del crédito a sus socios y prestar su garantía o aval en los créditos que contraten sus socios;
- Recibir préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior;
- Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista, excepto obligaciones subordinadas de cualquier tipo;
- Practicar con sus socios operaciones de descuento, préstamo y crédito de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con las operaciones pasivas que celebren;
- Recibir de sus socios depósitos de dinero para el exclusivo objeto de prestar servicios de caja, cuyos saldos podrá depositar la unión en instituciones de crédito o invertirlos en valores gubernamentales;
- Adquirir acciones, obligaciones y otros títulos semejantes y aun mantenerlos en cartera;

- Encargarse de la compra y venta de los frutos o productos obtenidos o elaborados por sus socios o terceros;
- Las demás actividades análogas y conexas que, mediante reglas de carácter general autorice la SHCP, oyendo la opinión de la CNBV y del Banco de México.⁴³

Las uniones de crédito pueden celebrar algunos tipos de contratos de crédito, como son los de habilitación o avío con garantías propias, garantías hipotecarias, o con fianza o aval; refaccionarios con las mismas garantías que se mencionaron con antelación.

Dichos intermediarios financieros no bancarios, gozarán de autorización para operar en las ramas económicas en que se ubiquen las actividades de sus socios. Por consiguiente, únicamente pueden realizar las operaciones descritas con anterioridad, en dichas ramas y con sus puros socios, sino lo hacen así, estarán violando la ley que los rige.

4.- Empresas de Factoraje Financiero

“Son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para celebrar contratos de factoraje financiero, entendiéndose como tal, aquella actividad en la que mediante contrato que celebra la empresa de factoraje financiero con sus clientes, personas morales o personas físicas que realicen actividades empresariales, la primera adquiere de los segundos derechos de crédito, relacionados a proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de operaciones pasivas que pueda llevar a cabo la empresa de factoraje.”⁴⁴

En el contrato, la empresa de factoraje conviene con el cliente en adquirir derechos de crédito que éste tenga a su favor por un precio determinado y se puede pactar en dos modalidades:

- Que el cliente no queda obligado a responder por el pago de los derechos de crédito transmitidos a la empresa de factoraje financiero;

⁴³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 1025-1026.

⁴⁴ GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio. “Derecho Bancario y Operaciones de Crédito.” Editorial Porrúa. México. 2002. p. 256.

- Que el cliente queda obligado solidariamente con el deudor a responder del pago oportuno de los derechos de crédito transmitidos.

Además, la empresa de factoraje financiero debe realizar las actividades necesarias para la administración y la cobranza de los derechos de crédito. Entre estas actividades se encuentra la de notificar al deudor de los derechos, de su transmisión y obtener información sobre la solvencia moral y económica de los deudores.

Es importante destacar, que solo podrán ser objeto de contrato de factoraje, aquellos derechos de crédito no vencidos que se encuentren documentados en facturas, contrarecibos, títulos de crédito, o cualquier otro documento, denominado en moneda nacional o extranjera, que acredite la existencia de dichos créditos y que los mismos sean el resultado de la proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, proporcionados por personas nacionales o extranjeras. (Art. 45-D de la LGOAAC)

En esta orden de ideas, consideró muy conveniente la utilización de esta figura jurídica, la cual trae grandes beneficios a ambas partes, en virtud de que el factoraje financiero, brinda al usuario la posibilidad de recuperar anticipadamente créditos que a un no vencen, con lo que se logra que estos obtengan financiamiento directo con el objeto de seguir produciendo y participando en el mercado nacional o internacional, lo cual contribuye a que sus empresas obtengan liquidez de manera inmediata y crezcan rápidamente. Ahora bien, dicha operación la lleva a cabo la empresa de factoraje financiero a un costo, toda vez que los créditos cedidos son comprados a un precio menor, es decir son descontados, se le cobra al usuario un costo financiero, pues no resultaría lógico para el factor, que pagara los títulos obtenidos al 100%, se mermaría su actividad lucrativa, pues tiene que asumir costos de administración y cobranza de los mismos, aunque, la principal fuente de ingresos que obtienen los factores, es vía fondeo bancario es decir por préstamos y créditos que les otorgan, así como la emisión de papel comercial y obligaciones subordinadas a su cargo.

El artículo 45-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, enlista las operaciones que pueden llevar a cabo las empresas de factoraje financiero, a continuación se mencionan las consideradas como relevantes:

- Celebrar contratos de factoraje financiero;
- Obtener préstamos y créditos de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior;
- Emitir obligaciones subordinadas y demás títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- Descontar, dar en garantía o negociar en cualquier forma los títulos de crédito o derechos de crédito provenientes de los contratos de factoraje financiero que celebren;
- Prestar servicios de administración y cobranza de derechos de crédito.

5.- Casas de Cambio

“La compraventa habitual y profesional de divisas, no está considerada por la ley como organización auxiliar del crédito, sino como una actividad auxiliar del crédito. Como las organizaciones propiamente dichas, las sociedades que pretendan desarrollar esta actividad, requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, los bancos y las casas de bolsa no requieren de autorización para realizar la misma, y sólo deben sujetarse en sus operaciones con divisas, a las leyes aplicables.

Las sociedades anónimas a quienes se otorgue la autorización para dedicarse en forma habitual y profesional a la compra, venta y cambio de divisas, se denominarán casa de cambio y deberán organizarse con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles.”⁴⁵

Operaciones con divisas que pueden realizar sin autorización de la SHCP

- Compra y venta de billetes así como piezas acuñadas y metales comunes, con curso legal en el país de emisión, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los E.U.A;

⁴⁵ GUZMÁN HOLGUÍN, Rogelio. Op.Cit. pp. 258-259.

- Compra y venta de cheques de viajero denominados en moneda extranjera, hasta por un monto equivalente no superior a diez mil dólares diarios de los E.U.A;
- Compra y venta de piezas metálicas acuñadas en forma de moneda, hasta por el mismo monto de los señalados anteriormente.

Operaciones con divisas que requieren de autorización de la SHCP

- Compra o cobranzas de documentos a la vista denominados y pagaderos en moneda extranjera, a cargo de entidades financieras, sin límite por documento;
- Venta de documentos a la vista y pagaderos en moneda extranjera que las casas de cambio expidan a cargo de instituciones de crédito del país, o bancos del exterior;
- Compra y venta de divisas mediante transferencia de fondos sobre cuentas bancarias.

F.- Entidades Financieras del Sector de los Sistemas de Ahorro para el Retiro

1.- Administradoras de Fondo para el Retiro (AFORES)

“Son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales de los trabajadores y a canalizar los recursos de las subcuentas que la integran conforme lo marcan las leyes de seguridad social. Por disposición legal, están también obligadas a efectuar todas las gestiones que sean necesarias para obtener rentabilidad y seguridad en las inversiones que realicen las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro (SIEFORES) que administren atendiendo exclusivamente al interés de los trabajadores y se asegurarán de que las operaciones que efectúen para la inversión de los recursos captados se realice con ese objetivo. En tal sentido, las afores son sociedades anónimas de capital variable, que requieren autorización discrecional por parte de la CONSAR oyendo la opinión de la SHCP para operar, su objeto social consiste

básicamente en abrir, administrar, consolidar y operar las cuentas individuales SAR de los trabajadores, estructurada en tres subcuentas básicas que son:

- La subcuenta del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- La subcuenta de vivienda y;
- La subcuenta de aportaciones voluntarias.⁴⁶

Objeto de las afores

- Abrir, administrar y operar cuentas individuales de los trabajadores;
- Abrir, administrar y operar cuentas individuales, con sus respectivas subcuentas, en las que reciban recursos de los trabajadores inscritos en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Abrir, administrar y operar cuentas individuales, en las que se reciban recursos de los trabajadores no afiliados;
- Recibir las cuotas y aportaciones de seguridad social correspondientes a las cuentas individuales de conformidad con las leyes de seguridad social;
- Prestar servicios de administración a las sociedades de inversión;
- Prestar servicios de distribución y recompra de acciones representativas del capital de las sociedades de inversión que administren;
- Pagar los retiros parciales con cargo a las cuentas individuales, operar y pagar, los retiros programados.

2.- Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos para el Retiro (SIEFORES)

Las SIEFORES, son entidades financieras organizadas como sociedades anónimas de capital variable, autorizadas discrecionalmente por la CONSAR, previa opinión de la SHCP, para invertir los recursos provenientes de las cuentas individuales de los trabajadores, que reciban en los términos de las leyes de seguridad social y de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro.

⁴⁶ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Op. Cit. pp. 61-62.

Además, las SIEFORES, podrán invertir también en aportaciones destinadas a fondos de previsión social, aportaciones voluntarias y complementarias de retiro que reciban de los trabajadores y patrones, así como los demás recursos que en términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro puedan ser depositados en las cuentas individuales.

La administración de las sociedades de inversión, estará a cargo de los mismos integrantes del Consejo de Administración de la administradora que las opere (AFORES), únicamente podrán participar en el capital social fijo de las sociedades de inversión, la administradora que solicite su constitución, en ningún caso la participación accionaría de la misma en el capital fijo de las SIEFORES que opere, podrá ser inferior al 99% de la parte representativa del capital social fijo. Por otra parte, únicamente podrán participar en su capital social variable los trabajadores que inviertan los recursos de las cuentas individuales previstas en las leyes de seguridad social

Las SIEFORES, deberán operar con valores, documentos, efectivo y los demás instrumentos que se establezcan en el régimen de inversión que mediante reglas de carácter general establezca la CONSAR, oyendo la opinión del Banco de México, de la CNBV, y del Comité Consultivo y de Vigilancia, debiendo ser favorable esta última. "A fin de lograr una buena decisión en escoger dichos instrumentos, las SIEFORES, tendrán que contar obligatoriamente con un Comité de Inversión que sesionando cuando menos una vez por mes, con la presencia imperativa de un consejero independiente, determinará las políticas y estrategias de inversión y la composición de sus carteras."⁴⁷

G.- Entidades Financieras del Sector Sistema de Ahorro y Crédito Popular

1.- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo

"Son una organización social con personalidad jurídica, patrimonio propios, capital variable y duración indefinida, autorizadas por la CNBV y con un dictamen favorable de una Federación, integrada por socios con intereses

⁴⁷ BORJA MARTÍNEZ, Francisco. "Estudios de derecho bursátil en homenaje a Octavio Igarúa Araiza". Editorial Porrúa. México. 1997. p. 473.

comunes y en los principios de solidaridad, esfuerzo y ayuda mutua, con el propósito de satisfacer necesidades individuales y colectivas, a través de la realización de actividades de ahorro y crédito y otros servicios, que operen conforme a la Ley General de Sociedades Cooperativas y a la Ley de Ahorro y Crédito Popular.⁴⁸

Objeto

- Captar el ahorro popular;
- Facilitar el acceso del crédito a sus miembros;
- Apoyar el financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa, así como propiciar la superación económica y social y el bienestar de sus integrantes.

Operaciones

El artículo 36 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, enlista las operaciones que pueden llevar a cabo las entidades que integran el sector de ahorro y crédito popular, se transcriben algunas de ellas a continuación:

- Recibir depósitos a la vista, de ahorro, a plazo, retirables en días preestablecidos y retirables con previo aviso;
- Recibir prestamos y créditos de instituciones de crédito nacionales y extranjeras;
- Recibir los créditos contratados por las federaciones a las que se encuentren afiliadas;
- Emitir títulos de crédito, en serie o en masa, para su colocación entre el gran público inversionista;
- Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito;
- Otorgar prestamos o créditos a sus socios o clientes, sujetos a plazos y montos máximos;
- Realizar inversiones en valores;

⁴⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo II. p. 1066-1067.

- Otorgar descuentos de toda clase, reembolsables a plazos congruentes con los de las operaciones pasivas que celebren;
- Expedir tarjetas de crédito con base en los contratos de apertura de crédito en cuenta corriente;
- Prestar servicios de caja de seguridad;
- Emitir obligaciones subordinadas.

Por otra parte, existen organismos de integración conocidos como Federaciones y Confederaciones, los cuales deben contar con autorización por parte de la CNBV, y cuyo objeto es auxiliar a la misma, en la supervisión de las entidades del sector de ahorro en el caso de las Federaciones y administrar el fondo de protección de ahorradores por lo que se refiere a las Confederaciones. Las Federaciones se constituirán con la agrupación voluntaria de entidades de ahorro y las Confederaciones con la agrupación voluntaria de Federaciones.

2.- Sociedades Financieras Populares

Son sociedades anónimas, autorizadas por la CNBV previo dictamen de una Federación, con duración indefinida y domicilio en el territorio nacional, que tienen por objeto prestar tanto a sus socios como a sus clientes las operaciones y servicios que estable la Ley de Ahorro y Crédito Popular y operan también conforme a la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Las Sociedades Financieras Populares, tienen el mismo objeto y realizan las mismas operaciones que se le encomiendan a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, remitiendo al lector a lo dicho con antelación sobre está, para evitar repeticiones innecesarias.

H.- Grupos Financieros

"La formación de grupos financieros es una especie del genero concentración de empresas o de sociedades mercantiles. Lo que distingue a esta especie es que la integración se produce respecto de intermediarios financieros bancarios y no bancarios, con la finalidad de crear vínculos patrimoniales y operativos (administrativos) entre ellos.

Para la constitución y el funcionamiento de un grupo financiero se requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que puede ser otorgada o denegada discrecionalmente, previa opinión del Banco de México y según corresponda, en virtud de los integrantes del grupo que pretendan constituirse, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores o de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. De acuerdo con la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la conformación de un grupo financiero requiere de una sociedad controladora y de diversas entidades financieras.

La Sociedad Controladora

El grupo financiero debe estar encabezado por una sociedad controladora, que no es más que una sociedad de sociedades, es decir una sociedad que tiene el control de las sociedades (intermediarios financieros) que forma parte del grupo.⁴⁹

Por otra parte, las sociedades controladoras son sociedades anónimas cuyo objeto será adquirir y administrar acciones emitidas por los integrantes del grupo financiero, que representen en todo tiempo por lo menos el 51% del capital pagado de cada uno de los integrantes, sin que en ningún caso la controladora pueda celebrar operaciones que le sean propias a las entidades financieras integrantes del grupo

El grupo financiero podrá formarse con cuando menos dos tipos diferentes de las entidades financieras siguientes: entidades de banca múltiple, casas de bolsa e instituciones de seguros, en los casos en que el grupo no incluya a dos de las mencionadas entidades, deberá contar por lo menos con tres tipos diferentes de entidades financieras que no sean administradoras de fondos para el retiro.

Capital de las sociedades controladoras

El capital de las sociedades controladoras se representa por una parte ordinaria y por una parte adicional, el capital social ordinario se integra por acciones de la serie "O", y podrán emitirse hasta por un monto del 100% del

⁴⁹ RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Op. Cit. pp. 269-270.

porcentaje del capital social, las cuales serán de libre suscripción, excepto por personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad, y el capital social adicional que se representa por acciones de la serie "L" que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al 40% del capital social ordinario.

Inspección y vigilancia del grupo financiero

"Con independencia de la inspección y vigilancia a que están sujetas cada una de las entidades integrantes de un grupo financiero en el curso normal de las actividades que le sean propias, se determina que la controladora debe estar sujeta a la inspección y vigilancia de la Comisión que supervise a la entidad integrante del grupo que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine como preponderante del propio grupo, para tal efecto indica la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras que la citada Secretaría tomara en cuenta, entre otros elementos de juicio, el capital contable de las entidades de que se trate."⁵⁰

Por su parte, el artículo 8 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, establece las actividades que pueden realizar las entidades financieras que formen parte de un grupo financiero, las que se transcriben enseguida:

- Actuar de manera conjunta frente al público, ofrecer servicios complementarios y ostentarse como integrantes del grupo que se trate;
- Usar denominaciones iguales o semejantes que los identifiquen frente al público como integrantes de un mismo grupo;
- Llevar a cabo operaciones de las que le son propias a través de oficinas y sucursales de atención al público de otras entidades financieras integrantes del grupo, de conformidad con la reglas generales que dicte la SHCP. En ningún caso podrán realizarse operaciones propias de las entidades financieras integrantes del grupo a través de las oficinas de la controladora.

⁵⁰ *Ibidem.* p. 276.

I.- Entidades de servicios complementarios o de apoyo

Las entidades de servicios complementarios, son entidades autorizadas por la SHCP, para prestar a los intermediarios financieros, servicios complementarios o auxiliares en la realización de su objeto y administración.

Existen un sin número de entidades que colaboran con los intermediarios financieros, es de citar algunas de ellas:

- "Sociedades de Información Crediticia: Son sociedades anónimas que requieren autorización de la SHCP oyendo la opinión de Banco de México, para la prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo, entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas físicas y morales, así como otras operaciones de naturaleza análoga, que éstas mantienen con entidades financieras y empresas comerciales, se encuentran reguladas por la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia;"⁵¹
- "Seguridad y Protección Bancaria, S.A. de C.V. SEPROBAN. Los bancos contratan con este tipo de empresas a fin de obtener sus servicios de protección y seguridad en la parte exterior de las sucursales, mediante el empleo de personas y equipo especializado."⁵²
- Las inmobiliarias bancarias: Reguladas en el artículo 88 de la Ley de Instituciones de Crédito, las cuales son propietarias o administradoras de bienes destinados a las oficinas de las entidades financieras, y se sujetarán a las reglas generales que dicte la SHCP y a la inspección y vigilancia de la CNBV, cubriendo las respectivas cuotas;
- La Asociación de Banqueros de México, A.C: Es una asociación civil que se fundo en 1928, con el propósito de representar los intereses generales de la banca y brindar a la misma servicios técnicos especializados, su propósito es satisfacer necesidades comunes, tales como de representación, información, estudios e investigación, contacto

⁵¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo II. p. 1110.

⁵² MENDOZA MARTELL, Pablo E. y Eduardo Preciado Briseño. Op. Cit. p.97.

con autoridades, interacción internacional y mantenimiento de servicios de interés común, entre otros.

- Asociación de Compañías Afianzadoras de México, A.C; de Afores; Seguros; Intermediarios Bursátiles; Sofoles; Ahorro y Préstamo; y demás asociaciones civiles que auxilien a sus asociados y afiliados.
- El Instituto para el Depósito de Valores, Indeval, S.A. de C.V; el cual presta el servicio destinado a satisfacer necesidades de interés general, relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación, y transferencia de valores, en términos de la Ley del Mercado de Valores.

Existen un sin número de entidades de apoyo a las intermediarios financieros, en cada ámbito, ya sea, bancario, asegurador, afianzador, bursátil, o de ahorro y préstamo, se precisa que en este apartado solo se esbozaron algunas de la entidades de servicios complementarios que operan en nuestro actual sistema financiero mexicano.

Ahora bien, una vez determinado el concepto, trascendencia e integración de nuestro sistema financiero, procederé a estudiar y abordar en el siguiente capítulo la manera en como el Gobierno Federal lleva a cabo la supervisión y vigilancia del mismo, por conducto de las autoridades financieras facultadas para ello.

CAPÍTULO II

LA SUPERVISIÓN ACTUAL DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

I.- La Comisión Nacional Bancaria y de Valores

A.- Objeto y naturaleza jurídica

La CNBV es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, "entendiendo a la primera como la libertad de acción que le confiere la ley a la Comisión para:

- Supervisar sin cuestionamiento ni interferencia;
- Nombrar y remover a sus funcionarios a nivel de Vicepresidencia por la Junta de Gobierno;
- Independencia financiera;
- Formular su propio presupuesto anual que deberá someterse a la aprobación de su Junta de Gobierno;
- Contar con mecanismos legales de ejecución automática para la aplicación de sanciones a los infractores de leyes financieras;
- Contar con sus propios órganos de gobierno y administración;
- Tener separación orgánica, administrativa y técnica de la SHCP.

Asimismo, cuenta con facultades ejecutivas, en virtud de que sus atribuciones no están sujetas directamente a la aprobación de la SHCP, toda vez que en la Junta de Gobierno de la Comisión, están presentes cinco vocales representando a la propia Secretaría, con lo que se permite que ejerza sus facultades de manera dinámica y oportuna.⁵³

Se justifica el establecimiento de estas unidades administrativas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pues en dicho ordenamiento (Artículo 17), se establece la posibilidad de que las dependencias del Ejecutivo Federal puedan contar con órganos desconcentrados, para el más eficaz despacho de los asuntos de su competencia, y en virtud de que la SHCP cuenta con amplias facultades en diversas materias, se hace necesario el

⁵³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. pp. 148-149.

establecimiento de la CNBV, como órgano autónomo técnico subordinado a la referida dependencia, y lo es así, por que la misma autoriza su presupuesto, revoca, modifica o confirma sus resoluciones, sobre remoción o inhabilitación de funcionarios bancarios, y cuenta con un amplio poder de nombramiento en virtud de que designa al Presidente de la citada Comisión.

"La CNBV, tendrá por objeto supervisar y regular en al ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público."⁵⁴

La supervisión que legalmente lleva a cabo la Comisión abarca casi la totalidad de las entidades financieras que integran el sistema, se cita a las entidades sujetas a su supervisión:

- "Sociedades controladoras de grupos financieros;
- Instituciones de banca múltiple;
- Instituciones de banca de desarrollo;
- Sociedades financieras de objeto limitado;
- Oficinas de representación y agencias de bancos extranjeros;
- Fondos y fideicomisos gubernamentales;
- Financiera rural;
- Casas de bolsa;
- Especialistas bursátiles;
- Bolsas de valores;
- Instituciones para el deposito de valores;
- Instituciones calificadoras de valores;
- Futuros y opciones;
- Cámaras de compensación;
- Sociedades de inversión;

⁵⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p. 232.

- Sociedades operadoras de sociedades de inversión;
- Almacenes generales de depósito;
- Uniones de crédito;
- Arrendadoras financieras;
- Empresas de factoraje financiero;
- Sociedades de ahorro y préstamo;
- Casas de cambio;
- Personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito popular;
- Empresas que prestan servicios a entidades financieras;
- Sociedades de información crediticia;
- Otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de las cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.⁵⁵

B.- Marco jurídico

“El marco jurídico de la Comisión conforme a su ley, se integra por dos vertientes:

- Las leyes, reglamentos y circulares que le proporcionan facultades en su carácter de órgano supervisor del sistema financiero mexicano, y
- Los ordenamientos que le son aplicables por su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado de la SHCP.

A continuación, presento esquemáticamente dicho marco jurídico:

Disposiciones legales y reglamentarias que derivan funciones a la CNBV, en su carácter de órgano supervisor del sistema financiero.		
Otras leyes	CNBV	Ordenamientos internos
-Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos;	-Ley de la CNBV;	-Reglamento Interior de la CNBV;
-Ley General de Títulos	-LIC;	-Circulares y oficios de la

⁵⁵ Consulta en Internet. <http://www.cnbv.gob.mx/frame.asp>. México. 09/09/2005.

<p>y Operaciones de Crédito;</p> <p>-Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas;</p> <p>-Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, y</p> <p>-Ley Reglamentaria de la fracción XIII bis, del art. 123 constitucional, etc.</p>	<p>-Ley para Regular las Agrupaciones Financieras;</p> <p>-Ley del Mercado de Valores;</p> <p>-Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito;</p> <p>-Ley de Sociedades de Inversión;</p> <p>-Leyes Orgánicas de los Bancos de Desarrollo; y</p> <p>-Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, etc.</p>	<p>SHCP, Banxico, y de la propia Comisión;</p> <p>-Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores;</p> <p>-Reglas del Registro Nacional de Valores, etc.</p>
--	--	---

<p>Legislación aplicable a la CNBV, conforme a su naturaleza de órgano desconcentrado de la SHCP.</p>
<p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;</p>
<p>Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;</p>
<p>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;</p>
<p>Ley Federal de Derechos;</p>
<p>Ley del ISSSTE;</p>
<p>Ley de Planeación;</p>
<p>Ley General de Deuda Pública;</p>
<p>Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento;</p>
<p>Ley General de Bienes Nacionales y disposiciones complementarias;</p>
<p>Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos;</p>

Ley Federal del Procedimiento Administrativo; y

Ley de Expropiación, etc. ⁵⁶

C.- Facultades

Como autoridad financiera que es, la Comisión cuenta con amplias facultades establecidas en la ley que la rige, las cuales le permiten llevar a cabo su objeto, procederemos a agrupar en tres partes las facultades con que cuenta la misma:

- De supervisión: Toda vez que la citada Comisión realiza la supervisión de las entidades financieras, que establece su propia ley, con el objeto de evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes, estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero (Artículo 5 párrafo dos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

Ahora bien, dicha supervisión la lleva a cabo por medio de la vigilancia e inspección, que realiza de la siguiente manera:

- La vigilancia o supervisión extra-situ, se entiende como el monitoreo de las operaciones de las instituciones financieras efectuado desde las oficinas de la Comisión, la cual se lleva a cabo por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir los posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto.
- La inspección o supervisión in-situ, entendida como las actividades desempeñadas a través de la presencia física del inspector en la institución, es decir, a través de visitas, para verificar su situación

⁵⁶ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I, pp. 152-153.

financiera, sus operaciones, auditora de registro y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados, para comprobar el estado en que se encuentran.

Es de hacer notar que la supervisión que ejerza la Comisión, en las entidades financieras que le competen, deberá ajustarse a lo establecido en el Reglamento de Supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el cual establece los procedimientos de visita, vigilancia, establecimiento de medidas correctivas u observaciones derivadas de la propia visita, cooperación y asistencia internacional en materia de supervisión.

Por otra parte, cuando se determine una corrección o prevención en una entidad financiera, la misma se llevará a cabo mediante la instauración de programas de cumplimiento forzoso, tendientes a eliminar irregularidades.

- "De regulación: Que tienen como finalidad brindar seguridad a los agentes económicos que participan en el mercado, así como preservar la solvencia, liquidez y estabilidad de las entidades financieras, dichas facultades de regulación tienden a ser más prudenciales que correctivas, lo cual resulta acertado, toda vez que se garantiza un sano desarrollo del sistema financiero mexicano, y contribuye a evitar desconfianza del público hacia las entidades financieras por posibles problemas de insolvencia."⁵⁷

De suma importancia las facultades de regulación con que cuenta la Comisión, derivadas de su propia ley y con anuencia del legislador en virtud de que delegó expresamente las funciones de reglamentación a la misma, con la finalidad de que los órganos administrativos, puedan contar con capacidad de reacción inmediata para controlar o eliminar los riesgos a que están expuestas las entidades financieras, toda vez que si la Comisión, no contará con dicha facultad se haría muy lento el proceso para regular y vigilar a las entidades financieras, por que tendría que recurrir al Ejecutivo para la emisión de disposiciones o en su caso al Congreso de la Unión, lo cual traería como consecuencia una lentitud que debilitaría sin lugar a dudas la supervisión y

⁵⁷ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. p.162.

contribuiría a que las entidades supervisadas realizarán transacciones financieras riesgosas u operaciones en los mercados financieros que no puedan ser reglamentadas con rapidez y eficiencia por parte de las autoridades financieras (CNBV).

Las facultades reglamentarias con que cuenta la Comisión, abarcan principalmente los siguientes puntos:

- Emisión de disposiciones de carácter prudencial;
- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;
- Establecimiento de reglas para la estimación de activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades;
- Emisión de normas respecto a la información que deberán proporcionar periódicamente las entidades financieras a la Comisión;
- Disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades;
- Dictar disposiciones generales relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras, que dispongan de información privilegiada tendrán obligación de hacerla del conocimiento del público;
- Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que le concede la ley de la CNBV y demás leyes del sistema financiero, dicha atribución, deja la puerta abierta a la citada Comisión para la emisión de disposiciones, pero lo deberá hacer de manera responsable, y con el único objeto de contribuir a la estabilidad y buen funcionamiento de las entidades financieras que supervisa.

- Otras facultades: "La CNBV, además de las facultades de supervisión y regulación que lleva a cabo, cuenta con otras facultades que no son netamente de las mencionadas con anterioridad, pero que utiliza para el eficaz cumplimiento de su objeto y que se le confieren en diversas leyes y reglamentos, entre las cuales tenemos las siguientes:

- Fungir como órgano de consulta: en materia bancaria, es consultada por el Gobierno Federal, a través de la SHCP.
- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y los mercados financieros: toda vez que difunde la información que obtiene de las entidades que supervisa, para promover la transparencia en los mercados financieros. Con lo cual se protegen los recursos del ahorrador e inversionista, al proveerlos de información veraz, clara y oportuna que les permita conocer y evaluar el riesgo de sus inversiones, contribuyendo con esto a una mayor promoción de la cultura financiera que tanto hace falta en el país.
- Autorizar: en razón de que su Junta de Gobierno esta facultada para autorizar la constitución y operación de aquellas entidades que señalen las leyes, como ejemplo citamos a las Uniones de Crédito, Sociedades de Inversión, Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión, Especialistas Bursátiles y Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo.
- Otorgar asistencia: a las instituciones supervisoras de otros países, es decir asistirse recíprocamente de acuerdo con sus facultades legales, para facilitar la aplicación de las normas financieras, mejorando así el intercambio de información sobre asuntos relacionados con su competencia. Respecto a esta facultad de asistencia, deberá hacerse siempre que se tengan celebrados convenios con las autoridades financieras de otros países, considerándose el principio de reciprocidad como punto toral que debe regir en el intercambio de información.⁵⁸
- Imponer medidas correctivas: a través de la intervención administrativa a las entidades que supervisa para constatar irregularidades y de la intervención gerencial para procurar la estabilidad y solvencia de las mismas, pues cuando no se ha logrado con las facultades de regulación y supervisión un correcto funcionamiento de las entidades financieras, se

⁵⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. pp. 165-167.

procederá a la aplicación de medidas correctivas o sanciones para garantizar la solvencia y estabilidad del sector financiero afectado, lo cual no resulta ser del todo bueno, en virtud de que la CNBV, debe mantener una política de prevención más que de corrección. En este sentido, la Comisión cuenta con facultades correctivas, por su importancia mencionamos a la intervención administrativa y la intervención gerencial. "La intervención administrativa se da cuando en virtud de una inspección la Comisión encuentra que operaciones de la entidad financiera no se realizaron en los términos de las disposiciones aplicables, entonces, el Presidente de la Comisión con acuerdo de su Junta de Gobierno, procederá a designar un interventor o grupo de personas para que ayuden al órgano de administración de la entidad a normalizarla, señalando un plazo para tal efecto, se trata entonces de una intervención parcial, en la que el interventor sólo realizará los actos necesarios para obligar a liquidar las operaciones indebidas."⁵⁹

En esta tesitura, "la intervención administrativa es para constatar las irregularidades que ya previamente se habían detectado, y en su caso normalizarlas. Si las irregularidades afectan la estabilidad o solvencia de las instituciones de crédito y ponen en peligro los intereses del público o acreedores, el Presidente de la CNBV podrá de inmediato, con acuerdo de la Junta de Gobierno declarar la intervención con carácter de gerencia de la institución de que se trate y designar al interventor gerente, el cual contará con todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración de la institución intervenida y con plenos poderes generales para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas. Cuando una institución ha sido intervenida con carácter de gerencia, la Comisión envía a todas las entidades sujetas a su supervisión, una circular para hacerles del conocimiento la intervención gerencial que se ha llevado a cabo en determinada entidad financiera, a

⁵⁹ Ibidem. Tomo II. p. 1211.

efecto de que a partir de la fecha de intervención, cualquier transacción crediticia o de cualquier otra índole que implique la disposición de recursos, no sea efectuada sin que se encuentre autorizada por el interventor gerente de la sociedad correspondiente.⁶⁰

- Sancionadora: la Comisión, esta facultada para imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas, (Art. 4 fracción XIX de la LCNBV). Una manera de sancionar por parte de la Comisión es mediante la determinación o recomendación para proceder a la amonestación, suspensión o remoción, y en su caso inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, por violaciones a las disposiciones que los rigen (Artículo 4 fracción XIII de la LCNBV).

Asimismo, podrá ordenar la suspensión temporal de operaciones de las entidades financieras cuando infrinjan de manera grave o reiterada la legislación que les resulta aplicable. Destacamos el hecho de que Banco de México, cuenta también con facultades de imposición de sanciones a las entidades financieras, es decir puede ordenar la suspensión definitiva de las operaciones de las mismas, en esta orden de ideas la facultad de suspensión con que cuenta la Comisión no comprenderá la suspensión de operaciones que corresponde ordenar al citado Banco conforme a lo establecido en su propia ley.

- "Llevar el Registro Nacional de Valores: en el cual como su nombre lo indica se registran los valores, dando así la posibilidad de que se realice la oferta pública y la intermediación en un mercado de valores, dicho registro se divide en dos secciones., la sección I o sección de valores, para registrar valores emitidos por sociedades mexicanas que se

⁶⁰ Ibidem. Tomo I. p. 175.

ofrezcan públicamente , o sean materia de intermediación en el mercado nacional y la sección II o sección especial, para registrar valores emitidos en México o por sociedades mexicanas que se ofrezcan publica o privadamente en el extranjero.⁶¹

- Celebrar convenios: con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación.
- Conocer y resolver el recurso de revisión: que se interponga contra las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.
- Intervenir en sorteos: participa en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, cuidando que la emisión de los mismos no exceda los límites legales.

“También en la Ley de Instituciones de Crédito se establece una amplia gama de facultades de la Comisión, relacionadas con los intermediarios bancarios. Un número considerable de ellas tienen que ver con la emisión de simples opiniones que no son obligatorias para quien generará el acto de autoridad propiamente dicho y por tanto, no son susceptibles de impugnación, es así como en la referida ley se encuentran algunas más facultades propias de la Comisión las cuales citamos a continuación:

- Dar a conocer el monto del capital mínimo con el que deben contar las instituciones de banca múltiple. (Art. 19 de la LIC).
- Solicitar la declaración de concurso mercantil de una institución de crédito.
- Remover o suspender a los miembros del Consejo de Administración, Directores Generales, Comisarios, Directores, Gerentes y funcionarios que puedan obligar con su firma a la institución de banca múltiple, también vetar o inhabilitar a las citadas personas.

⁶¹ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Torno I. p.174.

- Determinar la suspensión o remoción de los delegados fiduciarios y de los servidores públicos que puedan obligar con su firma a la institución de banca de desarrollo, con excepción de su Director General.
- Hacer constar la emisión de bonos bancarios.
- Hacer constar la emisión de obligaciones subordinadas.
- Vigilar que las instituciones cumplan con la obligación de analizar la viabilidad de los proyectos de inversión para el otorgamiento de financiamientos.
- Emitir disposiciones de carácter general para regular operaciones con personas relacionadas.
- Inspeccionar y vigilar a las sociedades que presten servicios complementarios y auxiliares a la banca, así como a las inmobiliarias bancarias.
- Establecer los días inhábiles bancarios.
- Expedir disposiciones sobre la aprobación de los estados financieros, su difusión, revisión, forma y contenido, así como modificaciones a los mismos. Emitir disposiciones sobre los auditores externos independientes y los dictámenes que éstos rindan.
- Emitir reglas para la estimación máxima de los activos de las instituciones de crédito y las reglas para la estimación mínima de sus obligaciones y responsabilidades.
- Revisar los modelos de contratos de adhesión que utilicen las instituciones de crédito.⁶²

D.- Ingresos

Corresponde al Presidente de la Comisión formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la misma, los cuales una vez aprobados por la Junta de Gobierno, serán sometidos a la autorización de la SHCP.

“Al efecto, en los meses de septiembre y octubre se formula internamente el presupuesto para el año siguiente, que comprende los ingresos que tendrá ...

⁶² RUIZ TORRES, Humberto Enrique. Op. Cit. pp. 104-106.

Comisión por pago de derechos, productos financieros generados por inversiones, y en su caso, apoyos fiscales o recursos provenientes de organismos e instituciones internacionales, tales como el Banco Mundial.

Asimismo, el presupuesto comprende los egresos que se refieren al gasto corriente: sueldos, prestaciones, materiales de consumo en las oficinas, adquisición de servicios, gastos de inversión, entre otros.⁶³

Se destaca el hecho de que los principales ingresos que obtiene la Comisión provienen de los derechos que en los términos del artículo 18 de la ley de la CNBV, están obligadas a cubrir las entidades del sector financiero que supervise. Los derechos que se obtengan por este conducto, se destinarán a cubrir el presupuesto de la Comisión, por otra parte, si al finalizar el ejercicio presupuestal, existiera saldo proveniente de los ingresos por concepto de derechos, el Presidente de la Comisión transferirá la parte no comprendida del presupuesto a una reserva especial, la que será destinada a la cobertura de gastos correspondientes a posteriores ejercicios.

"La SHCP, con base en su Reglamento Interior y en la Ley Federal de Derechos, en relación con el artículo 18 de la ley de la CNBV, considerando la información proporcionada por dicho órgano, les da a conocer a las entidades financieras la cuota anual y mensual por concepto de gastos de inspección y vigilancia correspondientes al año respectivo. Dichas cuotas se computarán a partir del primero de enero del año que corresponda y deberán enterarse en una sola exhibición hasta la correspondiente a dicho mes y las subsecuentes mensualidades se harán por adelantado el primer día hábil de cada mes, en las oficinas que para tal efecto señale la Comisión."⁶⁴

Ahora bien, los derechos que están obligadas a pagar las entidades financieras sujetas a la supervisión de la Comisión, se establecen en la Ley Federal de Derechos, publicada anualmente, los cuales podemos esbozar de la siguiente manera:

⁶³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. p.185.

⁶⁴ *Ibidem*. p. 186.

- Servicio de inspección y vigilancia: Toda vez que el artículo 29-D de la Ley Federal de Derechos, establece que las entidades financieras a que se refiere este artículo (las que le compete supervisar a la CNBV), incluyendo las filiales de entidades financieras del exterior de cualquier tipo, pagarán por los servicios de inspección y vigilancia que preste la referida Comisión las cuotas que se determinan en la misma ley, como ejemplo mencionamos a los almacenes generales de depósito, los cuales en ningún caso podrán pagar una cuota inferior a \$53,870.00.
- Prestación de otros servicios: En virtud de que el artículo 29 de la Ley Federal de Derechos, fija una lista de los servicios que presta la CNBV, y por los cuales se pagarán derechos, es de citar algunos de estos servicios: por el estudio y trámite de la solicitud de autorización para la constitución y funcionamiento de sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de sociedades de inversión; por el estudio y trámite de la solicitud para la constitución de sociedades inmobiliarias y empresas de servicios auxiliares o complementarios; por la autorización de la sociedad calificador de valores; por cualquier certificación que se expida relativa al Registro Nacional de Valores, entre otros.

E.- Estructura orgánica

“La Comisión Nacional Bancaria y de Valores para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con los órganos y unidades administrativas siguientes:

- Junta de Gobierno;
- Presidencia;
- Vicepresidencias;
- Contraloría Interna;
- Direcciones Generales y;
- Demás unidades administrativas necesarias.

Integración de la Junta de Gobierno

La Junta de Gobierno estará integrada por 10 vocales más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la Junta, y 2 Vicepresidentes de la propia Comisión que aquel designe, (trece en total).

- La SHCP, designa 5 vocales y sus respectivos suplentes que se compondrán del Secretario de Hacienda, el Subsecretario, el Director General de Banca y Ahorro, de Banca de Desarrollo, y el de Seguros y Valores;
- El Banco de México, nombra a 3 vocales y sus respectivos suplentes, que se compondrán por el Gobernador y dos Subgobernadores;
- La CNSF, designa a un vocal y su respectivo suplente;
- La CONSAR, designa a un vocal y su respectivo suplente;
- La CNBV, nombra 3 vocales y sus respectivos suplentes, que se compondrán del Presidente y dos Vicepresidentes que el Presidente designe.

Facultades de la Junta de Gobierno

Es la máxima autoridad de la Comisión, y tendrá las siguientes facultades:

- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los Consejeros, Directivos, Comisarios, Delegados Fiduciarios, apoderados y demás personas que puedan obligar a las entidades;
- Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que la rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven;
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión;
- Autorizar la constitución y operación, y en su caso, la inscripción en el Registro Nacional de Valores, de aquellas entidades que señalen las leyes;

- Examinar y aprobar los informes generales y especiales, que somete a su consideración el Presidente de la Comisión, sobre las labores de la misma, la situación de las entidades, sistemas y mercados financieros;
- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los informes del ejercicio del presupuesto;
- Aprobar el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor Interno a propuesta del Presidente;
- Nombrar y remover a su Secretario, así como a su suplente;
- Resolver sobre asuntos que el Presidente someta a su consideración;
- Emitir las disposiciones de carácter general para el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia;
- Emitir reglas a que deberán sujetarse las instituciones de crédito y casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos, empleados y demás personas relacionadas, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen.⁶⁵

La Junta de Gobierno celebrará sesiones siempre que sea convocada por su Presidente y por lo menos se reunirá una vez cada dos meses. Se precisa que para la toma de decisiones se tendrá que conformar el quórum con la presencia de por lo menos siete miembros de la Junta, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Presidencia

El Presidente que es la máxima autoridad administrativa de la Comisión será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público, su remoción se hará únicamente por las causas que están previstas en la ley de la Comisión, conforme a un procedimiento en el que participará la Junta de Gobierno, y mediante un dictamen sobre la existencia de tales causas de remoción.

Es de mencionarse algunas de las facultades con que cuenta el Presidente de la Comisión, expresamente delegada en el artículo 16 de la ley de la CNBV:

⁶⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 236-237.

- Tener a su cargo la representación legal de la Comisión;
- Declarar, con acuerdo de la Junta de Gobierno en su caso, la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez;
- Designar interventor en los casos previstos en las leyes que regulan a las entidades;
- Imponer las sanciones que corresponda de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno;
- "Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- Presentar a la Junta de Gobierno informes sobre la situación de las entidades, sistema y mercados financieros;
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que solicite, informar al Banco de México sobre la liquidez y solvencia de las entidades;
- Presentar a la Junta Gobierno proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas;
- Proponer para la aprobación de la Junta de Gobierno, la condonación total o parcial de sanciones administrativas; las disposiciones de carácter general que crea pertinentes y que, conforme a las leyes aplicables corresponda emitir a la Comisión; así como la estructura de la organización administrativa de la Comisión;
- Formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión, los cuales una vez aprobados por la Junta de Gobierno, serán sometidos a la autorización de la SHCP, proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto de egresos aprobados por la Junta.
- Informar a la Junta de Gobierno, sobre el ejercicio del presupuesto de egresos; proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción

de los Vicepresidentes y Contralor Interno de la Comisión, así como nombrar y remover a los Directores Generales y Directores de la misma.

El Presidente ejercerá sus funciones directamente, o mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión, los acuerdos por los que se deleguen las facultades se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.⁶⁶

II.- La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

A.- Objetivo y naturaleza jurídica

“El objetivo de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es garantizar al público usuario de los seguros y las fianzas que los servicios y actividades que las instituciones y entidades autorizadas realizan, se apeguen a lo establecido por las leyes, para la consecución de este objetivo la Comisión supervisa y regula, en el ámbito de su competencia a las entidades financieras no bancarias, con el objeto de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, velando por el sano desarrollo del sistema asegurador, afianzador y del sistema financiero en lo que respecta a su competencia.

Por consiguiente, tiene a su cargo:

- a) La inspección y vigilancia de las empresas de seguros e instituciones de fianzas.
- b) La aplicación de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- c) Garantizar que se mantengan los niveles de seguridad, estabilidad, solvencia y liquidez de las empresas y sociedades mutualistas de seguros e instituciones de fianzas.
- d) Que se registren las notas técnicas, los procedimientos de cálculo de primas, los recargos, los gastos de adquisición, la documentación contractual, y los demás elementos que inciden en los referidos factores de seguridad y solvencia de dichas instituciones de seguros.

⁶⁶ Ibidem. pp. 238-239.

En cuanto a su naturaleza jurídica, el artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, esboza que es un órgano desconcentrado de la SHCP, igual que la CNBV, y para su debido ejercicio tendrá autonomía y facultades ejecutivas en los términos de los ordenamientos que rigen a las entidades de seguros y fianzas.

En esta orden de ideas, debemos entender a la desconcentración como la forma jurídica administrativa en que la administración centralizada, con organismos o dependencias propias, presta servicios o desarrolla acciones en distintas regiones del territorio del país, su objeto es doble acercar la prestación de servicios a determinados territorios y descongestionar al poder central, en el fondo la desconcentración es distribución de competencias y está se puede hacer directamente por ley, por reglamento o por un decreto género.⁶⁷

El artículo 17 de la Ley Federal de la Administración Pública Federal, fundamenta la existencia de los órganos desconcentrados al expresar que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

B.- Marco jurídico

“Los principales ordenamientos de donde se derivan funciones para la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se indican en el cuadro siguiente:

Disposiciones legales aplicables a la CNSF	
Ordenamientos legales	Ordenamientos internos
-Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; -Ley del Contrato de Seguro; -Ley Federal de Instituciones de Fianzas;	-Reglamento Interno de la CNSF; -Reglamento de Inspección y Vigilancia de la CNSF; -Acuerdo por el que la Junta de Gobierno de la CNSF delega en el

⁶⁷ SÁNCHEZ FLORES, Octavio Guillermo de Jesús. Op. Cit. pp. 46-47.

-Ley del Seguro Agropecuario y de Vida Campesino.	Presidente, los Vicepresidentes y otros funcionarios, las facultades de imponer las sanciones de las leyes que se indican.
---	--

Otros ordenamientos
-Código Civil Federal;
-Reglamento del Seguro de Grupo;
-Reglamento de Agentes de Seguros y de Fianzas;
-Reglas sobre el Registro General de Reaseguradoras Extranjeras para tomar Reaseguros y Reafianzamiento del País;
-Reglas para la Autorización y Operación de los Intermediarios de Reaseguro;
-Reglas sobre los incrementos periódicos de las Reservas Técnicas de las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros;
-Reglas para el Establecimiento de Oficinas de Representación de Reaseguradoras Extranjeras; y
-Circulares expedidas por la CNSF, etc.

La legislación que le es aplicable a la Comisión en estudio, conforme a su naturaleza de órgano desconcentrado de la SHCP, es la misma que se menciona para la CNBV.⁶⁸

C.- Facultades

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, mantiene básicamente las mismas atribuciones y obligaciones señaladas para la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y lo es así por que ejercerá la supervisión en los mismos términos que la ejerce la CNBV, es por ello que mencionaré de manera esquemática y comparativa dichas facultades para evitar repeticiones inútiles, no sin antes destacar que las mismas se le confieren a la CNSF, expresamente en el artículo 108 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas

⁶⁸ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. p. 204-205.

de Seguros, por lo que se refiere a las instituciones de seguros, y mutualistas de seguros; y en el artículo 66 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas en lo referente a las instituciones de fianzas, entre las facultades con que cuenta precisamos las siguientes:

FACULTADES DE LA CNSF	
Inspección y vigilancia	La realiza igual a como lo hace la CNBV
Emisión de disposiciones necesarias	Igual a como lo hace la CNBV
Órgano de consulta de la SHCP	Igual a como lo hace la CNBV
Impone sanciones administrativas	Igual a como lo hace la CNBV
Proporciona a las autoridades financieras del exterior, información que reciba de las entidades sujetas a su supervisión.	Igual a como lo hace la CNBV
Coadyuva con la SHCP	En el desarrollo de políticas adecuadas para la asunción de responsabilidades y aspectos financieros en relación con las operaciones del sistema afianzador, así como en la selección de políticas para la selección de riesgos técnicos y financieros sobre operaciones practicadas por el sistema asegurador.
Autorización	Autorizar a los agentes de seguros para el ejercicio de sus actividades (Art. 23 párrafo tercero de la LGISMS), así como a los ajustadores de seguros.
Emitir opinión	A la SHCP sobre la interpretación de las leyes del sector asegurador y afianzador y demás relativas, en caso de duda respecto a su aplicación, lo cual considero correcto en virtud de la especialidad con que cuenta la CNSF sobre la materia, y de ser el principal órgano que aplicará las referidas leyes a

	las entidades sujetas a su supervisión.
Rinde informe anual de labores a la SHCP	Lo cual resulta lógico, por la naturaleza jurídica de órgano jerárquicamente subordinado a la referida dependencia.
Facultades correctivas (suspensión de operaciones, intervención administrativa o gerencial)	Igual a como lo hace la CNBV
Intervenir, en los términos y condiciones de la LGISMS	En la elaboración de los reglamentos y reglas de carácter general a que la misma se refiere.

"El ámbito de supervisión de la Comisión abarca las siguientes entidades financieras:

- Instituciones de seguros;
- Sociedades mutualistas de seguros;
- Afianzadoras;
- Reafianzadoras;
- Reaseguradoras;
- Agentes de seguros y fianzas;
- Ajustadores de reaseguro;
- Intermediarios de reaseguro;
- Sociedades de servicios complementarios o auxiliares de las operaciones de seguro, en cuyas acciones participen instituciones de seguros;
- Filiales de entidades financieras del exterior organizadas como instituciones de seguros o de fianzas."⁶⁹

D.- Estructura orgánica

⁶⁹ Ibidem. p. 207.

En términos del artículo 108-A de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para el cumplimiento de sus funciones contará con la siguiente estructura:

- Junta de Gobierno;
- Presidencia;
- Vicepresidencias;
- Direcciones Generales;
- Delegaciones Regionales;
- Contraloría interna (la cual establece el manual de organización de la CNSF y lo denomina órgano interno de control); y
- Demás servidores públicos necesarios.

Junta de Gobierno

“La misma está integrada por el Presidente y Vicepresidentes de la Comisión y por nueve vocales (por cada vocal propietario se nombrará un suplente), los cuales se integran de la siguiente manera:

- 4 vocales designados por la SHCP;
- 1 por el Banco de México;
- 1 por la CNBV;
- 1 por la CONSAR;
- 2 vocales, designados por la SHCP, quienes no deberán ser servidores públicos de la citada dependencia.

Corresponde a la Junta de Gobierno el ejercicio de las facultades de la CNSF, sin perjuicio de las asignadas al Presidente, la misma celebrará sesiones siempre que sea convocada por su Presidente y se reunirá por lo menos bimestralmente, habiendo quórum con la presencia de cuando menos ocho de sus integrantes, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes, y el Presidente, tendrá voto de calidad en caso de empate.

Las resoluciones y recomendaciones que apruebe la Junta serán comunicadas después de cada sesión a la SHCP, es importante destacar que

los acuerdos de la Junta de Gobierno serán ejecutivos en los términos expresados anteriormente y corresponderá al Presidente, darles oportuno cumplimiento.

Presidencia

"El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y ejercerá sus funciones directamente o por medio de los Vicepresidentes, Directores Generales, Delegados y demás funcionarios públicos de la propia Comisión, en ausencias temporales del Presidente, será sustituido por el Vicepresidente que designe al efecto."⁷⁰

Facultades

En cuanto a las facultades del Presidente de la Comisión, caben los comentarios que hicimos para la CNBV, sobre repeticiones inútiles, (artículo 109 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y 69 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas).

Por otro lado, no debemos pasar por alto el Manual de Organización de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 14 de enero de 2005, mismo que tiene el propósito de conformar una fuente actualizada de referencia y de consulta que oriente a los servidores públicos de la Comisión, de otras dependencias y de entidades de la Administración Pública Federal, así como a los particulares, respecto de la organización y funcionamiento de la CNSF, dicho manual establece que el objetivo del Presidente de la Comisión, será garantizar al público usuario del seguro y de la fianza que los servicios y las actividades que realizan las instituciones y entidades autorizadas, se apeguen a lo establecido por las leyes. Asimismo, precisa funciones del propio Presidente, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Verificar que la operación de las instituciones se apeguen a principios técnicos y cumplan con las disposiciones legales que le son aplicables, a

⁷⁰ SÁNCHEZ FLORES, Octavio Guillermo de Jesús. Op. Cit. p. 53.

efecto de preservar la orientación técnica necesaria para la protección de los intereses del público;

- Contribuir a la promoción, coordinación y desarrollo equilibrado de los sistemas asegurador y afianzador;
- Vigilar la sana competencia entre las instituciones que integran los sectores asegurador y afianzador, en congruencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Presentar un informe trimestral a la Junta de Gobierno respecto a las labores de la Comisión y el ejercicio presupuestal;
- Proporcionar a la SHCP, en su carácter de órgano de consulta, opiniones y asesoría respecto a problemáticas, interpretaciones, nuevos productos y en general en todo lo relacionado con la aplicación para efectos administrativos de los preceptos de la LGISMS y LFIF y demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas aplicables en materia de seguros y fianzas.

Vicepresidencias

"Corresponde a las Vicepresidencias informar al Presidente de la Comisión, sobre el desarrollo de las actividades de las Direcciones Generales; supervisar los programas anuales de visitas de inspección y vigilancia, así como las intervenciones y liquidaciones de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de las instituciones de fianzas; preparar por acuerdo del Presidente, los informes que deban someterse a consideración y aprobación de la Junta de Gobierno; programar, coordinar y dirigir las actividades de las Direcciones Generales a su cargo; asimismo, imponer las sanciones previstas en la ley que rige el ramo asegurador y afianzador."⁷¹

III.- La Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

A.- Objetivo y naturaleza jurídica

Se crea la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, por medio del decreto de Ley para la Coordinación de los Sistemas de Ahorro para

⁷¹ *Ibidem.* p. 55.

el Retiro publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de julio de 1994, más tarde mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación de fecha 23 de mayo de 1996, se crea por decreto la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro que abroga la anterior Ley de Coordinación de dichos sistemas, la cual establece entre otras cosas el objetivo de la Comisión, su naturaleza jurídica y facultades.

"Tendrá por objetivo la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro, protegiendo los intereses de los trabajadores y de sus beneficiarios, asegurando una administración eficiente de su ahorro.

Dicha Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), gozará de naturaleza jurídica de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotada de autonomía técnica y facultades ejecutivas, con competencia funcional propia en los términos de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro."⁷²

B.- Marco jurídico

"El marco jurídico del que se derivan funciones para la CONSAR, es el siguiente:

Normatividad aplicable a la CONSAR
-Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
-Reglamento Interior de la CONSAR;
-Manual de Organización de la CONSAR;
-Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro;
-Ley del Seguro Social;
-Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y
-Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

⁷² ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. p.260.

Por otra parte, la CONSAR como órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal, se le aplican los ordenamientos a que hicimos referencia para la CNBV.⁷³

C.- Facultades

El enorme cúmulo de facultades con que cuenta la Comisión por disposición legal expresa, podremos concretarla en los siguientes grandes rubros:

- Supervisión: La cual realiza la Comisión, a los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, por medio de la inspección y vigilancia, y en virtud de que dicha supervisión la ejerce de manera similar a como lo hace la CNBV y la CNSF, remito al lector a lo dicho al respecto, para evitar duplicidad de información.

“Ahora bien, es preciso mencionar que dichas funciones claves en la operación de la CONSAR, serán efectuadas con el objetivo primario de controlar lo sano del sistema y que se mantengan dentro de los límites previstos en la ley, entendiéndose que el propio Estado se corresponsabiliza en que permanezca siempre operando el sistema de ahorro dentro de confiables márgenes de todo tipo, incluyendo los legales, de tal suerte que no podrá argumentarse jamás ignorancia o impedimento para intervenir oportunamente y corregir los problemas detectados. En otras palabras atento a lo dispuesto por la Ley del Seguro Social, la propia Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y en concreto el capítulo VI del Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, la supervisión de los participantes en este esquema se efectuará mediante programas anuales de visitas de inspección y vigilancia, realizados a través de personal de auditoría calificado y especializado dependiente de la Comisión, del resultado de las visitas domiciliarias desahogadas dependerá que se disponga o no de medidas tales como la intervención administrativa, la intervención

⁷³ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. p. 215.

gerencial de la sociedad que presente graves problemas, la imposición de multas a infractores de la ley detectados, el inicio de trámites legales para la formal persecución de quienes cometan delitos en esta materia, e incluso la disolución y eventual liquidación de la empresa participante;⁷⁴

“En lo que atañe a dicha supervisión y vigilancia de los participantes en el sistema de ahorro para el retiro, debemos señalar tres puntos particulares:

1.- La forma en como deberá llevarse la contabilidad por parte de las AFORES y SIEFORES, cuyos sistemas y registros deberán conservarse a disposición de la CONSAR durante un plazo de 10 años, debiendo además para conocimiento de los cuentahabientes, publicar sus estados financieros trimestralmente y anualmente en cuando menos dos diarios de circulación nacional.

2.- La manera en que debe efectuarse la supervisión a la AFORE, SIEFORE y de la empresa operadora de la Base Nacional de Datos SAR, que la propia CONSAR podrá realizar sujetándose a los procedimientos establecidos en el Reglamento de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, dichos participantes del SAR, estarán obligados a recibir las visitas de supervisión coadyuvando a su desarrollo, así como a proporcionar toda la información y/o documentación que les sea requerida legalmente. Por consiguiente, todos los inspectores y visitadores de la CONSAR serán personas con conocimientos en materia financiera y del SAR, desde luego habrá sobre ellos estrecha vigilancia, a fin de que no incurran en desviaciones en su encomienda ni en situaciones de conflicto de interés, siéndoles aplicables por tanto a dichos inspectores y auditores las sanciones administrativas y corporales previstas tanto en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, como el Código Penal, ambos cuerpos legales de competencia federal. ⁷⁵

3.- La intervención administrativa y gerencial, en este rubro caben los comentarios que hicimos para la CNBV sobre estas medidas correctivas, haciendo únicamente hincapié en que la duración de la intervención gerencial será de 6 meses y sólo por razones excepcionales podrá prorrogarse por única

⁷⁴ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Op. Cit. pp. 49-50.

⁷⁵ *Ibidem*, pp. 55-56.

vez en periodo de tiempo similar y de no resolverse los problemas detectados en dicho plazo, la CONSAR levantará la intervención gerencial y procederá a revocar la autorización otorgada a la sociedad de que se trate.

- **“Normatividad:** Toda vez que la CONSAR, cuenta con facultades para expedir disposiciones generales sobre los sistemas de ahorro para el retiro, así como para expedir la regulación prudencial a que deberán sujetarse los participantes en dicho sistema, en este sentido regula, mediante la expedición de disposiciones de carácter general, todo lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro, la recepción, depósito, transmisión y administración de las cuotas y aportaciones correspondientes al citado sistema, así como la transmisión, manejo e intercambio de información entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los institutos de seguridad social y los participantes en los referidos sistemas, determinando los procedimientos para su buen funcionamiento. Dicha reglamentación la establece mediante circulares las cuales contendrán las reglas de observancia obligatoria a todos los participantes, constituyendo entonces, una norma legal en sentido material al mismo nivel de norma reglamentaria, esto es, ejerciéndose por la CONSAR de facto la facultad de proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes promulgadas;⁷⁶
- **“Otorgamiento de autorizaciones:** La CONSAR es la máxima autoridad para la creación y funcionamiento de las AFORES y SIEFORES, en este sentido, la misma a través de sus funciones discrecionales, autoriza desde su creación, a las entidades financieras que participan activamente en el sistema, hasta la revocación de la autorización otorgada, cuando exista causa fundada para ello;
- **Imposición de sanciones:** El incumplimiento a las leyes de seguridad social en relación con los sistemas de ahorro y de la Ley de los

⁷⁶ Ibidem. p. 48.

Sistemas de Ahorro para el Retiro, así como lo dispuesto por los reglamentos y disposiciones que de ellas emanen por parte de las entidades financieras encargadas de administrar o invertir los sistemas de ahorro para el retiro, será sancionado con multas administrativas que impondrá la propia Comisión;

- Celebrar convenios de asistencia técnica: Los mismos son firmados con los institutos de seguridad social y demás participantes, promoviendo los mecanismos de coordinación con las Comisiones Nacionales de supervisión, con el objeto de procurar el eficaz cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables;
- Órgano de consulta: En virtud de que la CONSAR puede ser consultada por el gobierno federal, en los aspectos relacionados con los sistemas de ahorro para el retiro;
- Coadyuvar con los institutos de seguridad social: Toda vez que contribuye con dichos institutos en la labor de fiscalización sobre los obligados a realizar los enteros de cuotas y aportaciones.⁷⁷

Ámbito de Acción

A la CONSAR le corresponde la inspección y vigilancia de las instituciones siguientes:

- Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES);
- Sociedades de Inversión Especializadas de Fondos de Ahorro para el Retiro (SIEFORES);
- Instituciones de crédito e instituciones de seguros, en lo referente a la participación que tienen en el Sistema de Ahorro para el Retiro;
- Empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR (en la actualidad solo opera una empresa de este tipo: Procesar, S.A. de C.V);
- Cualquier entidad financiera que, de alguna manera participe en los referidos sistemas.

⁷⁷ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. pp. 216-218.

D.- Estructura orgánica

La CONSAR, para el ejercicio de sus facultades, contará con los siguientes órganos y unidades administrativas:

- Junta de Gobierno;
- Presidencia;
- Comité Consultivo y de Vigilancia;
- Vicepresidencias;
- Secretariado técnico;
- Direcciones Generales; y
- Contraloría interna.

Junta de Gobierno

"Está integrada por 15 miembros a saber: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, quien la presidirá, el Presidente de la CONSAR, dos Vicepresidentes de la misma y otros once vocales designados de la siguiente manera:

- Gobernador del Banco de México;
- Secretario de Trabajo y Previsión Social;
- Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;
- Presidente de la CNBV;
- Presidente de la CNSF;
- Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- Director General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
- Director General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- Tres vocales designados por el Secretario de Hacienda y Crédito Público debiendo ser dos representantes de las organizaciones nacionales de trabajadores y uno de los correspondientes a los patrones, que formen parte del Comité Consultivo y de Vigilancia y que ostenten la mayor representatividad.

Se aclara que en ausencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, lo suplirá el Presidente de la Comisión, por cada miembro propietario se deberá nombrar un suplente que en todo caso deberá ser funcionario con el rango inmediato inferior al del miembro propietario.

Por otra parte, la Junta de Gobierno celebrará sesiones bimestralmente, y en cualquier tiempo cuando sean convocadas por su Presidente, o por el Presidente de la CONSAR, habrá quórum con la presencia de ocho de sus miembros, las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes. El Presidente dirigirá los debates, dará cuenta de los asuntos y tendrá voto de calidad en caso de empate, los acuerdos de la Junta de Gobierno serán ejecutivos y corresponderá al Presidente de la Comisión, en ejercicio de sus atribuciones, darles oportuno cumplimiento.⁷⁸

Facultades

“Corresponde a la Junta de Gobierno el ejercicio de las facultades de la CONSAR, sin perjuicio de las asignadas al Presidente, se citan algunas de ellas a continuación:

- Otorgar, modificar o revocar las autorizaciones a que se refiere la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro a las administradoras y sociedades de inversión en los términos de la referida ley;
- Ordenar la intervención administrativa o gerencial de los participantes del sistema de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito e instituciones de seguros;
- Expedir las reglas de carácter general relativas al régimen de inversión al que deberán sujetarse las sociedades de inversión, previa opinión del Comité Consultivo y de Vigilancia;
- Determinar mediante reglas de carácter general, el régimen de las comisiones que las instituciones de crédito, administradoras o empresas

⁷⁸ RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Op. Cit. pp. 50-51.

operadoras, podrán cobrar por los servicios que presten en materia de los sistemas de ahorro para el retiro;

- Conocer y aprobar el informe semestral sobre la situación que guardan los sistemas de ahorro para el retiro, que le sea presentado por el Presidente de la Comisión, a fin de remitirlo al Congreso de la Unión y solicitar informes especiales o generales al Presidente de la Comisión;
- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, para ser remitidos a la SHCP, para su aprobación definitiva.

Presidencia

El Presidente de la CONSAR es la máxima autoridad administrativa de esta y ejercerá sus funciones directamente o por medio de los Vicepresidentes y demás personal de la Comisión, (Art. 11 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro), destacamos algunas de las facultades y obligaciones con que cuenta el Presidente de la Comisión:

- Dirigir administrativamente a la Comisión;
- Proponer a la Junta de Gobierno los proyectos de las disposiciones que compete expedir a este órgano de gobierno;
- Realizar la supervisión de los participantes de los sistemas de ahorro para el retiro;
- Formular y presentar a la aprobación de la Junta de Gobierno el presupuesto de ingresos y egresos de la Comisión en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes, del Secretario de la misma y del suplente de éste;
- Ejecutar los acuerdos de intervención administrativa o gerencial de los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, con excepción de las instituciones de crédito o instituciones de seguros;

- Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio del presupuesto, con la periodicidad que la misma determine.⁷⁹

Comité Consultivo y de Vigilancia

Atento a lo que establece la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, para guardar congruencia con los principios que rigen la seguridad social en México, la Comisión contará con un órgano tripartito denominado Comité Consultivo y de Vigilancia, integrado por los sectores obrero, patronal y del gobierno, que tiene por fin velar por los intereses de las partes involucradas, a efecto de que siempre se guarde armonía y equilibrio entre los intereses mencionados para el mejor funcionamiento del referido sistema de ahorro.

Dicho Comité se integra por 19 miembros elegidos de la siguiente manera:

- 6 representantes de los trabajadores;
- 6 representantes de los patrones;
- El Presidente de la CONSAR;
- 1 por el Banco de México;
- 1 por la SHCP;
- 1 por la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- 1 por el Instituto Mexicano del Seguro Social;
- 1 por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- 1 por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Conforme al artículo 16 de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, conocerá de los siguientes asuntos:

- Vigilar el desarrollo de los sistemas de ahorro para el retiro para prevenir posibles situaciones que presenten conflictos de interés y prácticas monopólicas;

⁷⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 264-265.

- Los que le someta el Presidente de la Comisión, relativos a la adopción de criterios y políticas de aplicación general en materia de los sistemas de ahorro para el retiro;
- Conocer sobre las autorizaciones para la constitución de las administradoras y sociedades de inversión;
- Emitir opinión a la Junta de Gobierno respecto al establecimiento de lineamientos generales de política sobre el régimen de inversión que manejen recursos del SAR; y
- Vigilar el desempeño de las funciones operativas de la Comisión.

Ahora bien, con todo lo señalado a lo largo de este capítulo, sobre la manera en como se ejerce la supervisión del sistema financiero mexicano, estamos en posibilidad de abordar y adentrarnos en el ámbito internacional sobre esta materia, por lo que en el siguiente capítulo, centraremos nuestra atención en el estudio de las distintas estructuras que se han adoptado en el mundo, para ejercer la supervisión financiera.

CAPÍTULO III

LA SUPERVISIÓN EN EL MUNDO DEL SISTEMA FINANCIERO**I.- Preámbulo**

La supervisión y vigilancia del sistema financiero en el ámbito internacional se ha desarrollado mediante diversas estructuras o modelos, es decir algunos países la ejercen mediante el Ministerio de Hacienda o en un órgano especializado dependiente de dicho ministerio, otros más, la realizan mediante su Banco Central, gozando dicha supervisión de la autonomía con que cuenta dicho Banco, así también tenemos que la tendencia mundial reciente se ha encaminado a supervisar a la totalidad de las entidades que integran el sistema financiero mediante órganos autónomos, es decir que no dependen del Gobierno ni del Banco Central, hecho que se ha venido manifestando por el constante proceso evolutivo en que se encuentran sumergidas las entidades financieras.

En está orden de ideas, considero desde luego, que no resulta sensato intentar proponer un modelo de organización genérico para las autoridades supervisoras en el mundo, sino más bien, cada sistema financiero tiene que establecer, conforme a sus particularidades, organigramas diferentes, inclusive no existe en este campo una nomenclatura internacional uniforme que tenga igual validez para todos los países.

Es así, como procederemos a esbozar en este capítulo, la manera en como algunos países ejercen la supervisión de su sistema financiero, no sin antes establecer de forma esquemática, a que entidad publica asignan dicha función las siguientes naciones:

La supervisión en el mundo del sistema financiero	
Entidades	Países
	<ul style="list-style-type: none"> • Bélgica • Bermudas • Canadá

Ministerio de Hacienda o en un órgano dependiente de éste.	<ul style="list-style-type: none"> • Chile • Colombia • Finlandia • Francia • Honduras • Islas Caimán • México • Venezuela
Banco Central	<ul style="list-style-type: none"> • Argentina • Brasil • El salvador • España • Grecia • Guatemala • Holanda • Irlanda • Portugal • Surinam • Trinidad y Tobago
Institución o agencia de supervisión integral con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus gobiernos.	<ul style="list-style-type: none"> • Alemania • Australia • Corea del Sur • Dinamarca • Japón • Maldivas • Noruega • Reino Unido • Singapur • Suecia

II.- La supervisión a través del Banco Central

A.- Países que han adoptado este modelo

Brasil

“Esboza la Constitución de la República Federal de Brasil que el sistema financiero de la nación esta estructurado de forma tal que promueva el desenvolvimiento equilibrado del país, para servir a los intereses de la colectividad en todas sus partes que lo componen, agregando que las

cooperativas de crédito serán regulados por leyes complementarias que dispongan inclusive sobre la participación de capital extranjero y demás instituciones que lo integran."⁸⁰

"Por su parte, la referida Carta Magna en su capítulo II titulado de las finanzas públicas, alude que el Banco Central tiene competencia única para emitir moneda, así como para poder comprar o vender títulos emitidos por el Tesorero de la Nación con el objetivo de regular la oferta de moneda y la tasa de interés."⁸¹

En esta tesitura, hago notar que será una ley posterior complementaria, la que denotará la naturaleza, estructura y funciones del Banco Central de Brasil, toda vez que la constitución referida omite dichas cuestiones.

"Derivado de lo anterior se emite el 31 de diciembre de 1964 la Ley No. 4595 (vigente en la actualidad), misma que crea al Banco Central de Brasil (BACEN), máxima autoridad del sistema financiero nacional, como organismo autónomo federal vinculado al Ministerio de Hacienda, con personalidad jurídica y patrimonio propio, estableciendo sus facultades y atribuciones, dentro de las cuales destacamos la de efectuar la supervisión o fiscalización de las instituciones financieras, conceder las autorizaciones para el funcionamiento de las mismas en el país y aplicar las penalidades previstas en la ley."⁸²

"En esta orden de ideas una de las misiones institucionales del Banco Central de Brasil es mantener la solidez del sistema financiero nacional, para cumplir esta importante misión dentro del organigrama de dicho Instituto Central se ubica la Dirección de Fiscalización (Artículo 4 Fracción I, Inciso 5, del Reglamento Interno del Banco Central de Brasil), a la que le corresponde supervisar a las instituciones subordinadas a su esfera de competencia, buscando la estabilidad del sistema financiero nacional, asegurando que las instituciones financieras, no asuman riesgos mayores a los marcados por

⁸⁰ Artículo 192 capítulo IV titulado del Sistema Financiero Nacional de la Constitución de la República Federal de Brasil.

⁸¹ Artículo 164 capítulo II titulado las Finanzas Públicas de la Constitución de la República Federal de Brasil.

⁸² Artículo 8 y 10 fracciones IX y X de la Ley No.4595 del 31/12/64.

directrices prudenciales mediante la evaluación de la estabilidad y solidez de las mismas, vigilando que se mantengan saneados los mercados y se resguarden los intereses de los inversionistas y acreedores, promoviendo la transparencia en la información que se presenta al público.”⁸³

Ámbito de acción

“La acción fiscalizadora cubre todo el territorio nacional y alcanza a todas las instituciones autorizadas por el Banco Central de Brasil, inclusive las extranjeras, se citan a continuación dichas instituciones:

- Bancos comerciales, múltiples, de desarrollo e inversión;
- Cajas económicas;
- Sociedades cooperativas, de crédito financiero e inversiones;
- Sociedades corredoras de títulos y valores, corredoras de cambio;
- Sociedades distribuidoras;
- Sociedades de arrendamiento mercantil;
- Sociedades de crédito inmobiliario y de inversión;
- Fondos de inversión y de aplicación; y
- Administradoras de consorcio.”⁸⁴

Atribuciones de la Dirección de Fiscalización y de sus unidades centrales

“Conforme al Reglamento Interno del Banco Central de Brasil, el Director de Fiscalización tendrá las atribuciones siguientes: establecer las directrices respecto de la acción fiscalizadora; administrar convenios de intercambio de información de intereses corporativos del BACEN, con entidades de supervisión de otros países; informar o solicitar información a entidades de supervisión de otros países, sobre la situación de las entidades financieras y demás instituciones financieras autorizadas por el BACEN, por otra parte, es de destacar que dicho Director es miembro del Colegio del Banco Central de Brasil.”⁸⁵

⁸³ Consulta en Internet. http://www.bcb.gov.br/ftp/defis/Relatius/capitulo_6.pdf. Brasil 31/08/2005.

⁸⁴ Revista de la Comisión Nacional Bancaria. Editada por la Comisión Nacional Bancaria. Número 22. México, D.F. Julio- Agosto 1994. pp. 20-21.

⁸⁵ Artículo 17 fracciones I a III del Reglamento Interno del Banco Central de Brasil.

Para cumplir con sus atribuciones de supervisión, la Dirección de Fiscalización esta integrada por las siguientes unidades centrales:

- a) Departamento de Capitales Extranjeros y Cambio (DECEC);
- b) Departamento de Combate a Ilícitos Cambiarios y Financieros (DECIF);
- c) Departamento de Supervisión Indirecta (DESIN);
- d) Departamento de Supervisión Directa (DESUP);
- e) Departamento de Gestión de Información del Sistema Financiero (DEFIN).

Bajo este esquema, el Departamento de Supervisión Indirecta (DESIN) cuenta con las siguientes facultades y atribuciones:

- "Realizar a distancia la supervisión continua del sistema financiero nacional, de las administradoras de consorcios y de las instituciones autorizadas para funcionar por el Banco Central.
- Asesorar en el estudio de la reglamentación prudencial y contribuir en las relaciones con órganos de supervisión extranjeros.
- Promover el apoyo administrativo a las unidades de la Dirección de Fiscalización, sobre infraestructura, logística, capacitación e información general y contable.
- Mantener a las demás unidades administrativas superiores del Banco Central informadas sobre las transformaciones de las instituciones fiscalizadas.
- Aprobar el programa anual de supervisión en conjunto con el área de supervisión directa."⁸⁶

El Departamento de Supervisión Directa (DESUP), tendrá las facultades siguientes:

- "Realizar la supervisión directa del sistema financiero nacional, las administradoras de consorcios y las instituciones autorizadas para funcionar por el Banco Central.
- Aprobar el programa de supervisión.

⁸⁶ Artículo 73 fracciones I a III, 74 fracciones I a II del capítulo XVIII titulado Departamento de Supervisión Indirecta del Reglamento Interno del Banco Central de Brasil.

- Decidir sobre peticiones de reconsideración contra actos practicados por las Gerencias Técnicas de supervisión directa.
- Proporcionar al Director de Fiscalización el decreto de régimen especial.⁸⁷

Es así como podemos observar que en la actualidad la supervisión de la mayoría de las entidades financieras que integran el Sistema Financiero de Brasil, está siendo ejercida por su Banco Central, por medio de la Dirección de Fiscalización. Asimismo, se señala que el propio Instituto Central es el facultado para autorizar el funcionamiento y operación de las entidades que supervisa, toda vez que cuenta con una gran experiencia y especialización en materia bancaria.

España

En la Constitución Española no existe algún precepto legal que aluda o precise de manera directa el establecimiento de un Banco Central, pero en el título VII denominado Economía y Hacienda del referido cuerpo legal, "se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, precisando que mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en el caso de monopolios, es así como de la interpretación de dicha disposición encontramos el fundamento constitucional para la instauración del Banco de España, mismo que en términos de lo esbozado por la Constitución Española deberá crearse y regirse por ley posterior."⁸⁸

Reforzando lo anterior el artículo 149 fracción 11 de la propia Carta Magna alude que el Estado español tendrá competencia exclusiva sobre el sistema monetario, divisas, cambio y convertibilidad, bases de la ordenación de crédito, banca y seguros, lo cual resulta lógico sea ejercido por su Banco Central, por lo menos en lo referente a la emisión de billetes y monedas del curso legal.

⁸⁷ Artículo 76 y 77 fracciones I a IV del capítulo XIX titulado Departamento de Supervisión Directa del Reglamento Interno del Banco Central de Brasil

⁸⁸ Artículo 128 fracción 2 del título VII denominado Economía y Hacienda de la Constitución Española.

“Para aclarar las consideraciones aludidas con antelación, hablaremos de manera general del origen del Banco de España, su historia comienza hace más de dos siglos, el 2 de junio de 1782 fue fundado por Real Cédula del Rey Carlos III, el Banco Nacional de San Carlos primer banco moderno español y antecesor directo del actual Banco de España, y muy posteriormente mediante la Ley de Ordenación Bancaria promulgada en 1921 se regula por primera vez las relaciones entre el Banco de España y la banca privada, intentando convertir al banco emisor en autentico Banco Central, lo cual se logró con la Ley de Órganos Rectores del Banco de España de junio de 1980, en donde el citado Banco, se configura como responsable directo de la regulación y supervisión del sistema financiero nacional, ya en fechas más próximas tenemos la Ley de Autonomía de junio de 1994, la cual ha garantizado al Banco de España una gran libertad y flexibilidad en la instrumentación de sus funciones.”⁸⁹

Naturaleza jurídica

“El Banco de España es una entidad de derecho público, con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, que en el desarrollo de su actividad y para el cumplimiento de sus fines, actuará con autonomía respecto a la Administración General del Estado, dentro de los límites establecidos en la ley, asimismo, el referido Banco es parte integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y por lo tanto estará sometido a las disposiciones del Tratado de la Comunidad Europea y a los estatutos del SEBC, en ejercicio de sus funciones que se deriven de su condición de parte integrante del SEBC, el Banco de España se sujetara a la orientación e instrucciones del Banco Central Europeo.”⁹⁰

“Por otra parte, con la finalidad de contribuir al buen funcionamiento y estabilidad del sistema financiero nacional, el Banco de España tiene encomendada la tarea de supervisar conforme a las disposiciones vigentes, la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya

⁸⁹ Consulta en Internet. <http://www.bde.es/infainst/historia/historia.htm> España 31/08/2005.

⁹⁰ Artículo 1 fracción 1 y 3 de la Ley 13/1994.

supervisión le haya sido atribuida, lo cual lleva acabo mediante sus Direcciones Generales de Supervisión y de Regulación, órganos que se encuentran a las ordenes directas del Gobernador y Subgobernador del Banco de España.⁹¹

Es así como el Banco de España, además de las atribuciones que tiene encomendado como Banco Central, el mismo, mediante las Direcciones Generales citadas, ejercerá las funciones relativas a la supervisión y vigilancia de las entidades financieras de su competencia, las cuales, contarán con las siguientes atribuciones:

Dirección General de Supervisión

Objetivo

"Su función genérica es supervisar la solvencia y el cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y sus grupos consolidables, así como de las demás entidades o mercados cuya supervisión haya sido atribuida legalmente al Banco de España, dicha función se concreta en:

- a) Obtener información válida para fundamentar y mantener actualizados aspectos de las entidades de crédito que sean relevantes para evaluar su situación actual y su continuidad futura, tales como solvencia, liquidez, rentabilidad, naturaleza, nivel de riesgos, organización, capacidad y eficiencia de sus administradores y control interno;
- b) Verificar el cumplimiento de las entidades, a las disposiciones obligatorias cuyo control esté encomendado al Banco de España, a través del análisis de la información disponible, visitas de inspección u otras técnicas adecuadas, emitiendo los informes correspondientes;
- c) Preparar las recomendaciones y los requerimientos e instrucciones para las entidades y proponer la apertura de los expedientes disciplinarios y sancionadores en su caso, a la vista de las situaciones puestas de manifiesto en el desarrollo de las tareas descritas en los dos puntos anteriores;

⁹¹ Artículo 7 fracción 6 de la Ley 13/1994.

- d) Participar en la ejecución de las medidas de intervención o sustitución de los órganos de administración de entidades financieras en dificultades y mantener relaciones con los Fondos de Garantía de Depósito;
- e) Participar y representar al Banco de España, en los organismos y foros nacionales e internacionales en materias propias de la Dirección General de Supervisión, en especial, en temas que afecten la supervisión prudencial y a la política bancaria;
- f) Colaborar en la elaboración de la regulación bancaria y expresar su opinión sobre el sector que supervisa.⁹²

Asimismo, tenemos a la Dirección General de Regulación, la cual cuenta con las siguientes funciones:

- a) "La preparación de informes y propuestas relativos a la elaboración de disposiciones generales que afecten a las entidades supervisadas por el Banco de España;
- b) El asesoramiento en aspectos técnicos y económicos relativos a la política bancaria y la regulación financiera;
- c) La colaboración con otros organismos nacionales y extranjeros, en las materias recogidas en los apartados anteriores;
- d) La información, y en su caso resolución de las solicitudes de las entidades de crédito u otros agentes financieros que el Banco de España deba informar o autorizar;
- e) La recepción y custodia de información contable, estadística o de otra naturaleza de carácter periódico, y la relacionada con la publicidad de sus operaciones y servicios, que deben remitir al Banco las entidades sujetas a su disciplina;
- f) La coordinación y elaboración del Informe de Estabilidad Financiera, así como el diseño y seguimiento de indicadores de estabilidad financiera;

⁹² Consulta en Internet. <http://www.bde.es/infoinst/organiza/supervisión.htm> España 31/08/2005.

- g) La información sobre los incumplimientos que observe en las obligaciones de remisión de datos, por parte de las entidades sujetas a su supervisión;
- h) La investigación del funcionamiento de los mercados bancarios y del comportamiento de las entidades financieras.⁹³

“Entidades sujetas al control e inspección del Banco de España:

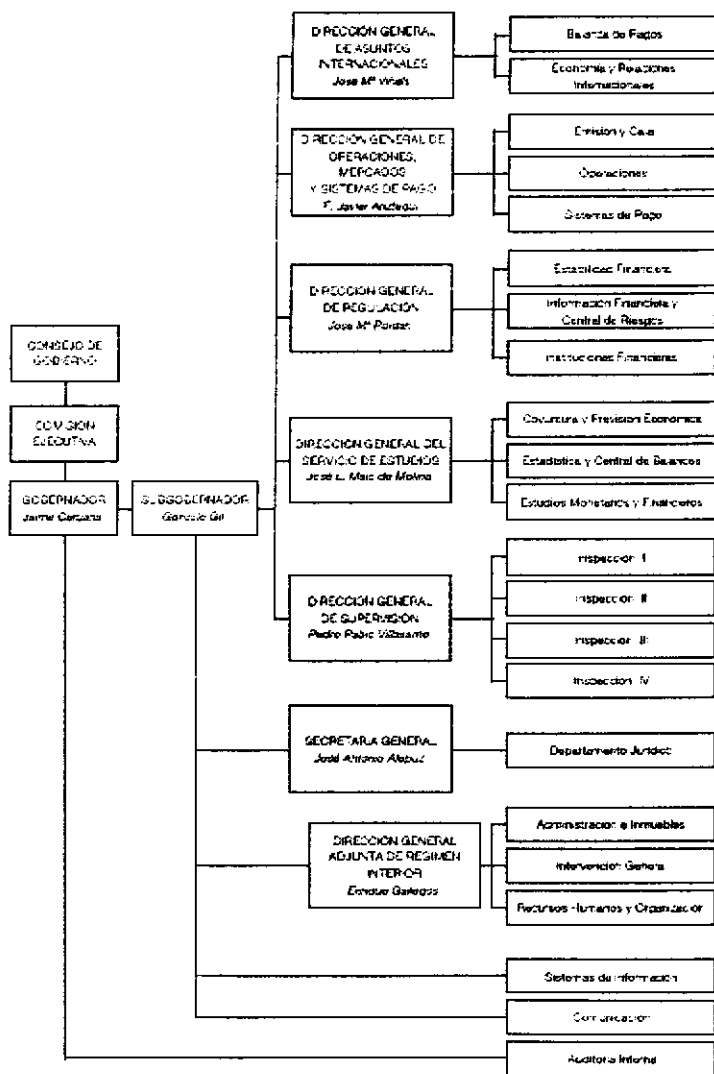
- Bancos;
- Cajas de ahorro;
- Cooperativas de crédito;
- Establecimientos financieros de crédito;
- Sucursales de entidades de crédito;
- Extranjeras comunitarias;
- Extranjeras comunitarias extracomunitarias;
- Oficinas de representación en España de entidades de crédito extranjeras;
- Sociedades de garantía recíproca;
- Sociedades de reafianzamiento;
- Titulares de establecimientos de compra-venta de moneda extranjera y/o gestión de transferencias; y
- Sociedades de tasación.⁹⁴

Estructura orgánica

⁹³ Artículo 81 fracción 3 del Reglamento Interno del Banco de España.

⁹⁴ Consulta en Internet. <http://www.bde.es/servicio/regis/regent.htm> España 31/08/2005.

ORGANIGRAMA GENERAL



“Por otro lado, se destaca que el modelo de supervisión que aplica el Banco de España, se compone de cuatro elementos principales, en línea con los estándares internacionales más reconocidos:

- Una regulación efectiva y prudente, que incluye tanto normas de acceso a la actividad como de ejercicio a la misma;
- Un sistema de supervisión continuada de las entidades, integrado por la recepción de información periódica, el análisis a distancia y las inspecciones;
- Un conjunto de medidas supervisoras de carácter corrector que puede acordar el supervisor a la vista de la situación de las entidades;
- Y un régimen disciplinario y sancionador que pueda afectar tanto a las instituciones como a sus administradores.

El sistema de supervisión continuada, está diseñado con el objetivo de mantener un conocimiento actualizado y contrastado de la situación de las entidades supervisadas y su perfil de riesgos, utilizando, tanto en la planificación de las actuaciones como en su desarrollo y valoración, la metodología conocida como SABER (Supervisión de la Actividad Bancaria Enfocada al Riesgo). De acuerdo con el modelo que se ha seguido tradicionalmente en España, cada vez más extendido en el ámbito internacional, un programa de frecuentes inspecciones in situ, refuerza y da seguridad al sistema.”⁹⁵

Por último, debemos mencionar que en el desarrollo de su función el Banco de España colabora estrechamente con las demás autoridades supervisoras nacionales tales como la Comisión Nacional del Mercado de Valores organismo encargado de la supervisión e inspección de los mercados de valores españoles; la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones dependiente de la Secretaría de Estado de Economía; y el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias.

⁹⁵ Consulta en Internet. <http://www.bde.es/infoinst/funciones/supervis.htm> España 31/08/2005.

"En este sentido el Gobierno español lleva a cabo una coordinación entre las diversas autoridades supervisoras que coexisten en su sistema financiero, en virtud de que la supervisión debe estar garantizada con criterios institucionales (a cada tipo de entidad corresponde una autoridad diferente), o con criterios funcionales (a cada tipo de actividad corresponde una autoridad diferente). En España, la atribución de competencias al Banco de España, Comisión Nacional del Mercado de Valores y de la Dirección General de Seguros se produce fundamentalmente con criterios institucionales.

Ahora bien, la existencia de conglomerados financieros requiere adoptar alguna medida para garantizar su supervisión global, lo cual ha resuelto España estableciendo una coordinación entre las autoridades supervisoras, garantizando la existencia de canales de información suficientes para asegurar la eficacia de la supervisión."⁹⁶

Desde mi personal punto de vista considero que para lograr una verdadera eficacia en la supervisión financiera, debería reunirse en una sola autoridad las competencias de supervisión en el ámbito financiero, medida ésta que garantizará un flujo de información inmediata.

El Salvador

"De acuerdo con la Constitución Política de la República de El Salvador el poder de emisión de especies monetarias corresponde exclusivamente al Estado, el cual podrá ejercerlo directamente o por medio de un instituto emisor de carácter público, por su parte, el régimen monetario, bancario y crediticio será regulado por ley."⁹⁷

"En esta orden de ideas, la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador, la cual regula el funcionamiento y organización del mismo, establece que el referido Banco se crea como institución pública autónoma de

⁹⁶ AZCÁRATE AGUILAR- AMAT, Javier. "La Supervisión de los Conglomerados Financieros". Editorial. Servicios de Estudio. Banco de España. España. 1992. p. 32.

⁹⁷ Artículo 111 de la Constitución Política de la República de El Salvador.

carácter técnico, y duración indefinida con personalidad jurídica y patrimonio propio."⁹⁸

"En efecto, al ser el Banco Central el encargado de mantener en el sistema financiero un desarrollo eficiente, competitivo y solvente que garantice la estabilidad del mercado financiero y mantenga la confianza del público, el mismo para lograrlo cuenta con un organismo técnico denominado Superintendencia del Sistema Financiero, la cual se encarga de velar por el cumplimiento de las normas legales y de corrección financiera, mediante la vigilancia preventiva en protección de los intereses del público."⁹⁹

Por consiguiente, la Superintendencia del Sistema Financiero, es una institución integrada al Banco Central de Reserva de El Salvador, que cuenta con autonomía en lo administrativo, presupuestario y en el ejercicio de sus atribuciones (Art. 1 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero).

"Es así como la citada Superintendencia fue creada con un carácter autónomo, justo cuando la tendencia internacional era que los entes supervisores no debían seguir siendo dependientes de los Bancos Centrales. El Salvador se adhirió a esa tendencia, aunque a pesar de ser autónomo en el ejercicio de sus funciones, se encuentra integrado al Banco Central de Reserva. Por lo tanto, las reformas implementadas al funcionamiento del sistema financiero salvadoreño llevaron a una completa readecuación del marco legal, donde cabe destacar la promulgación de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero, la cual fortaleció a la institución, para asegurar su autonomía y eficacia en la supervisión de las instituciones financieras."¹⁰⁰

⁹⁸ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador.

⁹⁹ Considerando II del Decreto Legislativo No. 628 que crea la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero publicado en el Diario Oficial No. 278, Tomo 309 del 10 de diciembre de 1990.

¹⁰⁰ Consulta en Internet. http://www.ssf.gob.sv/fm_quienes/qui_quienes_somos.htm. El Salvador. 27/05/2005.

Superintendencia del Sistema Financiero

Objeto

Supervisar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las entidades y personas sujetas a su control en el marco de su competencia, a efecto de mantener la confianza y estabilidad del sistema financiero.

Ámbito de acción

- "Banco Central de Reserva;
- Bancos comerciales;
- Bancos de fomento;
- Banco hipotecario de El Salvador;
- Financiera Nacional de la Vivienda;
- Asociaciones de ahorro y préstamo;
- Fondo social para la vivienda;
- Bolsas de valores;
- Federación de cajas de crédito;
- Fondo de financiamiento y garantía para la pequeña empresa;
- Compañías de seguros;
- Instituciones de previsión social;
- Demás entidades que en el futuro señalen las leyes."¹⁰¹
- "Sociedades controladoras de conglomerados financieros;
- Casas de cambio;
- Instituciones oficiales de crédito;
- Intermediarios financieros no bancarios."¹⁰²

Facultades

- a) "Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales aplicables al Banco Central de Reserva y demás entidades sujetas a su vigilancia;
- b) Dictar las normas, dentro de las facultades que expresamente le confieren las leyes, para el funcionamiento de las instituciones bajo su control;

¹⁰¹ Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero.

¹⁰² Consulta en Internet. <http://www.bcr.sv/financiero/estructura.html>. El Salvador. 04/09/2005.

- c) Autorizar la constitución, funcionamiento y cierre de los bancos, asociaciones de ahorro y préstamo, instituciones de seguros y demás entidades que las leyes señalen;
- d) Vigilar y fiscalizar las operaciones de las instituciones sujetas a su ámbito de acción;¹⁰³

Superintendente

"Es nombrado por el Consejo de Ministros a propuesta del Presidente de la República y ratificado por la Asamblea Legislativa, entre sus atribuciones destacamos las siguientes:

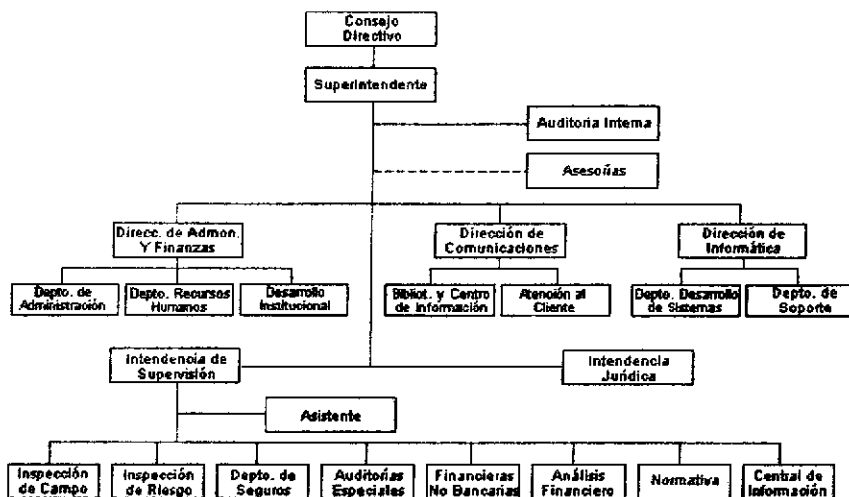
- Fiscalizar y vigilar las instituciones del sistema financiero;
- Velar por el cumplimiento de las disposiciones aplicables a las instituciones sujetas al control de la Superintendencia, vigilando su solvencia y liquidez;
- Vigilar la labor de los auditores externos e internos del sistema financiero;
- Aplicar a las instituciones fiscalizadas las sanciones correspondientes; y
- Nombrar y remover al personal de la Superintendencia.¹⁰⁴

Por otra parte, se precisa que la Superintendencia del Sistema Financiero, no es la única autoridad nacional de supervisión en El Salvador, toda vez que existen otras autoridades de supervisión, las cuales no se encuentran integradas al Banco Central de Reserva, por lo que no serán objeto de estudio en este apartado, así tenemos a la Superintendencia de Valores creada en 1996 como una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestaria; y la Superintendencia de Pensiones creada en 1996 gozando de igual naturaleza jurídica.

Estructura orgánica

¹⁰³ Artículo 3 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero.

¹⁰⁴ Artículo 16 y 21 de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero.



Es así, como se aprecia el modelo que lleva a cabo el Gobierno salvadoreño para ejercer la supervisión en su sistema financiero, señalando que la mayoría de las entidades financieras se encuentran reguladas y vigiladas por el Banco Central de Reserva, en virtud de la posición organizacional que tiene la Superintendencia del Sistema Financiero a pesar de ser un ente con autonomía administrativa, amén de que el propio Banco Central cubre el presupuesto de la citada Superintendencia.

El nuevo esquema de supervisión integrada en El Salvador

“La vigilancia sobre el funcionamiento de los bancos, las aseguradoras, las administradoras de fondos de pensiones, y las entidades que participan en el mercado de valores, estará a cargo de una sola institución. Toda vez que el Gobierno impulsa un proyecto para agrupar, bajo una sola dirección, las actuales Superintendencias de Pensiones, de Valores y del Sistema Financiero. El documento que contiene la Ley Orgánica para la creación de esta nueva Superintendencia de Mercados Financieros ha sido ya entregado a las instituciones que actualmente están bajo el esquema de supervisión separada, para que lo revisen y hagan llegar durante el mes de abril de 2005, sus observaciones y comentarios sobre el mismo.

En mayo del referido año, estos insumos serán integrados al proyecto, para que la Presidencia de la República le de iniciativa de ley, a través de alguno de los ministerios, y entregarlo para su aprobación a la Asamblea Legislativa.

Además de la unificación de las Superintendencias, el proyecto incluye la redefinición de las funciones del Banco Central de Reserva: será este, y no la Superintendencia, el que dicte las normativas y reglas del juego para los mercados financieros. También se plantea la creación de una comisión reguladora, que avalaría la normativa propuesta por el BCR, para que el ente supervisor unificado sea el encargado de vigilar que estas reglas sean puestas en práctica por los actores de los diferentes mercados.¹⁰⁵

“La nueva Superintendencia de Mercados Financieros podrá requerir información a las entidades que formen parte de un grupo financiero o empresarial, como en el caso de los conglomerados, que incluyen la prestación de servicios bancarios, bursátiles, de seguros o financieros. Para los fines de supervisión, cuando en estos grupos existan vínculos de administración o responsabilidades crediticias que permitan considerar la posibilidad de riesgos financieros comunes en los créditos que reciban o en la adquisición de los valores que emitan no podrían ser considerados como entes distintos.

Todo esto responde a los principios de Basilea, que recomienda supervisar a los intermediarios financieros de manera conjunta, con lo cual se evita duplicidad de datos, acciones y funciones, se facilita y centraliza el flujo de información, y se hace un uso más eficiente de los recursos.¹⁰⁶

Bajo esta perspectiva, considero acertada la nueva reforma que se intenta implantar en El Salvador, derivada en parte por los cambios sufridos en su sistema financiero, con lo cual pretenden crear un solo ente supervisor, para mejorar el modelo de inspección y vigilancia que en la actualidad opera en aquella nación, bajo esta premisa debemos preguntarnos si en el caso de

¹⁰⁵ BELLOSO, Mariana. “Unificarán supervisión de los mercados financieros”. Consultada en Internet. <http://www.elmundo.com.sv/vernota.php?nota=44256&fecha=06-04-2005>.

¹⁰⁶ BELLOSO, Mariana. “Supervisión financiera se integra en el mundo”. Consultada en Internet. <http://www.elmundo.com.sv/vernota.php?nota=44279&fecha=04-04-2005>.

nuestro país resulta adecuado modificar el modelo de supervisión, en aras de lograr una mayor estabilidad y solvencia del sistema financiero mexicano, desde mi punto de vista considero que debemos seguir los mismos pasos que El Salvador.

Argentina

"El organismo rector del sistema financiero argentino nació como consecuencia de la reforma monetaria y bancaria de 1935 que implantó cambios fundamentales, a través de seis leyes que fueron promulgadas el 28 de mayo de ese año, con los números 12.155 a 12.160, ese día dejó de existir formalmente la Caja de Conversión vigente desde 1899 y comenzó la existencia del Banco Central de la República de Argentina tal como se conoce en la actualidad,"¹⁰⁷ es de destacar que la Constitución Política de la República de Argentina no hace en ninguno de sus preceptos alusión al citado Banco.

Naturaleza jurídica

El Banco Central de la República de Argentina es una "entidad autárquica"¹⁰⁸ del Estado Nacional, regida por su Carta Orgánica y demás normas legales concordantes, por consiguiente en la formulación de la política monetaria y financiera el mismo no estará sujeto a órdenes, indicaciones o instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional.

"Por otra parte, entre las facultades con que cuenta dicho Banco, tenemos la de vigilar el buen funcionamiento del mercado financiero y aplicar la Ley de Entidades Financieras y demás normas que, en consecuencia se dicten, por lo tanto el propio Banco ejercerá la supervisión de la actividad financiera y cambiaria por medio de la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias, la que dependerá directamente del Presidente de la institución."¹⁰⁹

Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias

Naturaleza jurídica

¹⁰⁷ Consulta en Internet. <http://www.bcra.gov.ar/hm.asp>. Argentina 04/09/2005.

¹⁰⁸ La autonomía de las instituciones públicas en Centro América se denomina autarquía para distinguirlas de las autonomías constitucionales explícitamente declaradas en la Constitución Política del Estado.

¹⁰⁹ Artículo 4 fracción a de la Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina.

“Es un órgano desconcentrado, presupuestariamente dependiente del Banco Central de la República de Argentina y sujeto a las auditorias que el mismo disponga. Su administración estará a cargo de un Superintendente, un Vicesuperintendente y los Subgerentes Generales de las áreas que la integren.

El Superintendente y el Vicesuperintendente serán designados por el Poder Ejecutivo Nacional a propuesta del Presidente del Banco de entre los miembros del directorio. La duración en sus funciones será de 3 años o hasta la conclusión de su mandato como Director, si éste último fuera menor.”¹¹⁰

Se precisa que la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias opera en el marco de la Carta Orgánica del Banco Central y se financia con recursos presupuestarios de dicho Banco, depende directamente del Presidente del Banco y su Superintendente y Vicesuperintendente son miembros del directorio del referido Instituto. Por su parte, el directorio del Banco Central órgano con competencia exclusiva en cuanto a la regulación de prudencia, recibe continua información sobre la labor de la supervisión.

Ámbito de acción

- “Bancos comerciales;
- Bancos de inversión;
- Bancos hipotecarios;
- Compañías financieras;
- Sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda u otros inmuebles;
- Cajas de crédito;
- Oficinas y corredores de cambio;
- Casas y agencias u otras personas jurídicas que intervengan directa o indirectamente en operaciones de cambio.”¹¹¹

Funciones y facultades propias del Superintendente

- “Calificar a las entidades financieras a los fines de la Ley de Entidades Financieras;

¹¹⁰ Artículo 44 y 45 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina.

¹¹¹ Artículo 2 de la Ley de Entidades Financieras No. 21.526.

- Cancelar la autorización para operar en cambios;
- Aprobar los planes de regularización y/o saneamiento de las entidades financieras;
- Establecer los requisitos que deben cumplir los auditores de las entidades financieras y cambiarias;
- Establecer el régimen informativo y contable para las entidades financieras y cambiarias;
- Aplicar las sanciones que establece la Ley de Entidades Financieras, en infracciones cometidas a las disposiciones de la misma por las personas o entidades financieras o ambas; y
- Ejercer las demás facultades que las leyes otorgan al Banco relativo a la Superintendencia.

En esta tesitura, la citada Superintendencia podrá requerir, de las empresas y personas comprendidas en la Ley de Entidades Financieras, casas, agencias, oficinas y corredores de cambio, exportadores e importadores u otras personas físicas o jurídicas que intervengan directa o indirectamente en operaciones de cambio, la exhibición de sus libros y documentos, pudiendo disponer el secuestro de la documentación y demás elementos relacionados con transgresiones a dichas normas.¹¹²

En resumen podemos decir que en la actualidad el Gobierno de Argentina, lleva acabo la supervisión bancaria y cambiaria por medio de su Banco Central, no así de la totalidad de las entidades financieras que integran su sistema financiero, en virtud de que existen otras autoridades supervisoras en el ámbito nacional como son la Comisión Nacional de Valores, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, y la Superintendencia de Seguros de la Nación, entidades autárquicas con autonomía funcional y financiera, pero con jurisdicción dentro del Ministerio de Hacienda y Finanzas.

¹¹² Artículo 46 y 51 de la Carta Orgánica del Banco Central de la República de Argentina.

B.- Ventajas y desventajas de la supervisión por parte del Banco Central

Ventajas

- “El argumento de las sinergias informativas, recalca la importancia que puede cobrar la información confidencial recabada con fines de supervisión en la vigilancia de los sistemas de pagos y en la verificación de la solidez de las infraestructuras de otros mercados, esenciales para la dirección fluida de la política monetaria, el acceso de los Bancos Centrales a esta información, en especial la relativa a importantes intermediarios con capacidad de influir en el sistema, resulta esencial también para el seguimiento macroprudencial, dicha información permite obtener estimaciones más exactas de la actividad económica y de las presiones inflacionistas, facilitando con ello la adopción de decisiones de política monetaria más adecuadas.
- El argumento del riesgo sistémico descansa en la estrecha relación existente entre el control prudencial de los intermediarios individuales y la evaluación de los riesgos para el sistema financiero en su conjunto. La atención concedida por los Bancos Centrales a la estabilidad del sistema financiero, les coloca en situación de poder evaluar mejor la posibilidad de que se produzcan perturbaciones generalizadas o alteraciones en los mercados de capitales nacionales o internacionales, y su impacto potencial, así como la intervención de factores comunes que afectan a la estabilidad de grupos de intermediarios, además al centrar el análisis en las perturbaciones sistémicas, los Bancos Centrales pueden mostrarse menos resistentes a permitir la caída de un intermediario, si resultase poco probable que se provocará un efecto dominó, reduciendo así el riesgo moral.”¹¹³

¹¹³ Consulta en Internet. <http://www.bde.es/informes/bce/publibce/rolencb.pdf>.

- “Tienen fuertes incentivos, más que cualquier otro organismo estatal, para mantener un sistema financiero sólido, debido al papel que les corresponde como prestamista de última instancia.
- Cuando es independiente de otros poderes públicos, contribuye significativamente, a una efectiva supervisión bancaria.
- La supervisión no queda sujeta a presiones políticas, ni a cambios sexenales.

Desventajas

- Se pueden presentar conflictos de intereses, entre la estabilidad monetaria y la estabilidad financiera, al dar prioridad a los objetivos de política monetaria, pudiendo tomar decisiones no necesariamente acertadas en los términos del sistema bancario o viceversa, en este sentido el costo político, social y económico es muy elevado.
- Al ejercer el papel de prestadores de recursos, puede resultar la segregación de funciones entre esto y la supervisión financiera por una duplicación de funciones.¹¹⁴
- “El argumento del riesgo moral, se presenta ligado al papel desempeñado por los Bancos Centrales en la gestión de las crisis que se derivan de sus competencias supervisoras. Se arguye que este papel genera el riesgo moral consistente en una asunción de riesgos excesiva por parte de las entidades supervisadas, partiendo de la premisa de que el Banco Central acudiría al rescate de las entidades bancarias mediante operaciones de emergencia de inyección de liquidez o modificando los tipos de interés y que, asimismo, intentaría encubrir cualquier deficiencia en su ejercicio de la función supervisora.
- El argumento de la concentración de poder, es decir mediante la atribución de competencias normativas y supervisoras a un Banco Central independiente, especialmente si se refieren al conjunto del sector financiero, podría considerarse perjudicial para el sistema de

¹¹⁴ DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. p. 151-152.

contrapesos en el que se apoyan las democracias a fin de evitar posibles abusos en el ejercicio de los poderes públicos, se trata en sí de evitar crear un leviatán financiero.”¹¹⁵

III.- La supervisión a través del Ministerio de Hacienda o en un órgano dependiente de éste

A.- Países que han adoptado este modelo

Canadá

“El Ministerio de Finanzas del Canadá tiene competencia exclusiva en la gestión económica lo que confiere a su titular una prominencia y un radio de acción sin equivalente en el gabinete, por un lado planifica y prepara el presupuesto del Gobierno Federal y por otra parte analiza y concibe la política fiscal y monetaria, esta última en coordinación con el Banco de Canadá. También desempeña una labor de supervisión y regulación de las instituciones financieras, así el dominio del Ministro de Finanzas se extiende sobre:

- Bank of Canada (Banco de Canadá);
- Canada Deposit Insurance Corporation (Corporación del Seguro de Depósito de Canadá);
- Canada Pension Plan Investment Board (Plan de pensión de la tabla de inversión de Canadá);
- Financial Consumer Agency of Canada (Agencia Financiera de Consumo para Canadá);
- Office of the Superintendent of Financial Institutions (Oficina de la Superintendencia de Instituciones Financieras).”¹¹⁶

“En está orden de ideas, el Ministerio de Finanzas trata con asuntos federales que afectan a las instituciones financieras-bancos, compañías de seguros, planes de pensiones, uniones de crédito, para obtener la confianza de todos sus clientes, mediante el logro de los siguientes puntos:

¹¹⁵ Consulta en Internet. <http://www.bde.es/informes/bce/publibce/rolencb.pdf>.

¹¹⁶ Guía país Canadá, elaborada por la oficina de Economía y Comercio de España en Ottawa. Consulta en Internet. http://www.icex.es/staticFiles/guiapaiscanada.2005_8950_.pdf.

- Desarrollando las reglas y regulaciones aplicables a las instituciones señaladas con anterioridad para mantenerlas estables y a salvo de cualquier riesgo en concordancia con las necesidades del consumo;
- Analizando la conducta de los diversos caminos en que se encuentra el sector financiero variando los dos extremos, el nacional y el extranjero;
- Garantizando un efectivo régimen de combate contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo;
- Manejando la deuda y las reservas internacionales del Gobierno en conjunción con el Banco de Canadá.¹¹⁷

“Para llevar a cabo la supervisión financiera, el Ministerio de Finanzas cuenta con la Oficina de la Superintendencia de Instituciones Financieras la cual depende directamente del citado Ministerio, en virtud de que el propósito del Acta que regula la referida Oficina, es garantizar que las instituciones financieras y los planes de pensiones estén regulados por una oficina del Gobierno de Canadá que contribuya a la confianza del público en el sistema financiero canadiense, amén de que el multicitado órgano de supervisión es presidido por el Ministro de Finanzas.”¹¹⁸

“Los objetivos de la Oficina respecto a las instituciones financieras y los planes de pensiones son:

- 1) Realizar la supervisión de las instituciones financieras y los planes de pensión en el orden que determine el Ministerio de Finanzas, respecto de las condiciones financieras de las mismas en concordancia con los estatutos legales de su gobierno y los requerimientos bajo este derecho.
- 2) Puntualmente avisar el manejo al consejo de directores de la institución financiera en el evento de que la misma no cumpla con las condiciones financieras marcadas o con sus estatutos legales de gobierno, para que se corrija dicha situación.

¹¹⁷ Consulta en Internet. <http://www.fin.gc.ca/access/fininste.html/>. Canadá 06/09/2005.

¹¹⁸ Artículo 3.1 y 4 del Acta de la Oficina de Superintendencia de Instituciones Financieras de Canadá.

- 3) Monitorear y evaluar sus sistemas contables, para detectar en estos sectores, eventos que puedan tener un negativo impacto en las condiciones financieras de las instituciones financieras.¹¹⁹
- 4) Contribuir a un marco óptimo y seguro de legislación y regulación a través del desarrollo de la normatividad bancaria.
- 5) Supervisar a las instituciones financieras y los planes de pensión respecto a su solvencia y liquidez así como el acatamiento a la legislación, reglamentación y lineamientos de la Superintendencia.
- 6) Producir informes oportunos de alta calidad actuarial para cumplir con requerimientos tanto del gobierno como del sector legislativo.
- 7) Proporcionar asesoría actuarial al Gobierno.

El acta de la referida Oficina convierte a esta en el único órgano de reglamentación de las instituciones financieras sujetas a la competencia federal.

Es así como ante la necesidad de coordinar la participación de los diversos Ministerios y organismos federales encargados de recabar información sobre las instituciones financieras canadienses, el Acta prevé la creación de un Comité integrado por el Superintendente de las Instituciones Financieras, el Gobernador del Banco de Canadá, el Viceministro de Finanzas y el Presidente de la Sociedad del Fondo de Garantía sobre Depósitos del Canadá, este Comité de Vigilancia de las instituciones financieras, presidido por el Superintendente, tiene como objetivo dar apoyo a sus miembros mediante el intercambio de información confidencial sobre cualquier asunto relacionado con la vigilancia de las instituciones financieras.

Ámbito de acción

“Supervisa y evalúa a las instituciones financieras y a los planes de pensiones bajo jurisdicción federal siguientes:

- Instituciones tomadoras de depósitos;
- Bancos;

¹¹⁹ Artículo 4. (1), (2) inciso a, b y c del Acta de la Oficina de Superintendencia de Instituciones Financieras de Canadá.

- Bancos internos y extranjeros;
- Agencias de bancos extranjeros;
- Compañías de depósitos;
- Compañías de préstamo;
- Asociaciones cooperativas de crédito;
- Asociaciones cooperativas de venta;
- Compañías de seguros;
- Compañías de seguros de vida nacionales y extranjeras;
- Sociedades de beneficencia fraternal;
- Oficinas de representación de bancos extranjeros; y
- Planes de pensiones.¹²⁰

“Por último, debemos preciar que la Oficina de la Superintendencia de Instituciones Financieras para el cumplimiento de los objetivos marcados en su Acta de creación, aplica las leyes y reglamentos a que se encuentran sujetos las entidades que supervisa, tales como la Ley Bancaria, Ley de Compañías de Seguros Canadienses y Británicas, Ley de Compañías de Seguros Extranjeras, Ley de Sociedades de Crédito, Ley de Sociedades de Inversión, Ley de Asociaciones Cooperativas de Crédito y la Ley sobre el Seguro de Servicio Civil.”¹²¹

Chile

“En Chile el Ministerio de Hacienda es el encargado de dirigir la política económica y financiera procurando una estabilidad y desarrollo en la sociedad, mediante el logro del mejor uso y rendimiento de los recursos financieros en su canalización a diversos sectores productivos del país, para cumplir esta misión institucional, el Ministerio cuenta con diversos organismos dependientes, que si bien es cierto no se encuentran dentro de su estructura organizacional se relacionan con el mismo de manera directa, así tenemos a la Superintendencia

¹²⁰ Consulta en Internet. http://www.osfi-bsif.gc.ca/osfi/index_e.aspx. Canadá 06/09/2005.

¹²¹ Revista de la Comisión Nacional Bancaria. Editada por la Comisión Nacional Bancaria Número 22. México, D.F. Julio- Agosto 1994.p. 25.

de Banco e Instituciones Financieras y la Superintendencia de Valores y Seguros autoridades que analizaremos en seguida.¹²²

La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

Naturaleza jurídica

"Este organismo es una institución autónoma, con personalidad jurídica y duración indefinida, que se rige por la Ley General de Bancos y se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda, no obstante su carácter de institución autónoma de derecho público, no se considera como integrante de la Administración Orgánica del Estado, ni le serán aplicables las normas generales o especiales dictadas o que se dicten para el sector público y en consecuencia, tanto la Superintendencia como su personal se regirán por las normas del sector privado."¹²³

A pesar de lo anterior, considero que la autonomía de la que goza la citada Superintendencia es limitada, y que más bien debemos estimarla como un órgano dependiente del Gobierno, en virtud de ser el Presidente de la República quien nombra al Superintendente, por consiguiente, el mismo deberá sujetarse a los lineamientos que establezca el Presidente por conducto del Ministerio de Hacienda.

"Ahora bien, el mandato que le impone la Ley General de Bancos a la Superintendencia, es supervisar a las empresas bancarias y otras instituciones financieras, en resguardo de los depositantes u otros acreedores y del interés del público, en atención a tal finalidad debe estar al servicio del Estado de Chile, llevando a cabo las tareas previstas en la referida ley, velando por la transparencia, veracidad y calidad de la información puesta a disposición del público y de ella misma, supervisando integral y asociativamente sus actividades y desarrollo."¹²⁴

Ámbito de acción

¹²² Consulta en Internet. <http://www.hacienda.gov.cl/ministerio.php>. Chile. 06/09/2005.

¹²³ Artículo 1 de la Ley General de Bancos de Chile.

¹²⁴ Consulta en Internet. <http://www.sbif.cl/sbiwed/servlet/ConozcaSBIFindice>. Chile 20/04/2005.

“Corresponde a la Superintendencia la fiscalización, del Banco del Estado, de las empresas bancarias, cualquiera que sea su naturaleza y de las entidades financieras cuyo control no esté encomendado por ley a otra institución, también la Superintendencia tendrá la fiscalización de las empresas cuyo giro consista en la emisión u operación de tarjetas de crédito o de cualquier otro similar, siempre que dichos sistemas importen que el emisor u operador contraiga habitualmente obligaciones de dinero para con el público o ciertos sectores o grupos específicos de él.”¹²⁵

Facultades del Superintendente

- “Tendrá la representación legal, judicial y extrajudicial de la Superintendencia;
- Deberá denunciar y podrá querellarse por los hechos delictuales de que tome conocimiento con motivo del ejercicio de su función fiscalizadora en alguna institución sometida a su vigilancia. Asimismo, podrá solicitar la intervención del Consejo de Defensa del Estado para el ejercicio y sometimiento de las acciones penales y civiles que procedan;
- Velar por que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan y ejercer la más amplia fiscalización sobre todas sus operaciones y negocios;
- Como consecuencia de lo indicado en el párrafo anterior, el Superintendente, personalmente o por medio de sus inspectores o agentes especiales, visitará con la frecuencia que estime conveniente, las instituciones sometidas a su fiscalización, en dichas inspecciones que realice, podrá integrar su propio personal con el de la empresa visitada;
- Aplicar o interpretar las leyes, reglamentos y demás normas que rijan a las empresas vigiladas;
- Para los efectos indicados, podrá examinar sin restricción alguna, todos los negocios, bienes, libros, cuentas, archivos, documentos y correspondencia de dichas instituciones y requerir de sus administradores y personal, todos

¹²⁵ Artículo 2 de la Ley General de Bancos de Chile.

los antecedentes y explicaciones que juzgue necesarios para su información acerca de su situación, recursos, forma en que administren sus negocios y prudencia con que se hayan invertido sus fondos y en general, de cualquier otro punto que convenga esclarecer;

- Solicitar a las instituciones sometidas a su vigilancia cualquier información, documento o libro que, a su juicio, sea necesario para fines de fiscalización o estadística;¹²⁶
- "Ordenar que se rectifique o corrija el valor en que se encuentran contabilizadas las inversiones de las instituciones fiscalizadas cuando establezca que dicho valor no corresponde al real;
- Exigir hasta dos veces en cualquier época del año a una institución fiscalizada, balances generales referidos a determinadas fechas del año calendario, los cuales, si así lo dispone, deberán ser informados por los auditores externos que éste designe;
- Imponer amonestaciones, censuras o penalizaciones de multa hasta por una cantidad equivalente a cinco mil unidades de fomento a las instituciones sometidas a su fiscalización que incurran en alguna infracción a la ley que las rige, a sus leyes orgánicas, a sus estatutos o a las órdenes legalmente impartidas por el Superintendente, que no tengan señalada una sanción especial. Igualmente podrá amonestar censura o multar hasta por una cantidad de 1000 unidades de fomento a los Directores, Gerentes y funcionarios en general que resulten responsables de las infracciones cometidas."¹²⁷

La Superintendencia de Valores y Seguros (SVS)

Naturaleza jurídica

"Es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda. Se destaca que el funcionario con el título de Superintendente es el jefe superior de la Superintendencia, el cual será nombrado por el Presidente de la

¹²⁶Revista de la Comisión Nacional Bancaria. Op. Cit. p. 42.

¹²⁷ Artículo 15 párrafo dos, 16 párrafo cinco y 19 de la Ley General de Bancos de Chile

República, siendo de su exclusiva confianza,¹²⁸ con lo cual se considera que la citada autonomía de la que goza la institución se encuentra mermada a los lineamientos que marque el Gobierno de Chile por conducto del Superintendente.

Objeto

Tiene por objeto la superior fiscalización de las actividades y entidades que participan en el mercado de valores y de seguros en Chile, también le corresponde velar por las personas o instituciones supervisadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que rijan el funcionamiento de estos mercados.

Misión

"Contribuir al desarrollo económico del país mediante el logro de mercados de valores y seguros confiables y eficaces, a través de una supervisión eficaz y una regulación moderna que permita tanto resguardar los derechos de los inversionistas y asegurados, como facilitar el rol de los demás agentes de estos mercados."¹²⁹

Ámbito de acción

El artículo 3 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros establece que le corresponde a la misma la superior fiscalización de las siguientes entidades:

- a) Las personas que emitan o intermedien valores de oferta pública;
- b) Las bolsas de valores mobiliarios y las operaciones bursátiles;
- c) Las asociaciones de agentes de valores y las operaciones sobre valores que éstos realicen;
- d) Los fondos mutuos y las sociedades que los administren;
- e) Las sociedades anónimas y las en comandita por acciones que la ley sujeta a su vigilancia;

¹²⁸ Artículo 1 y 7 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros.

¹²⁹ Consulta en Internet. <http://www.svs.cl/sitio/htm1/institucional/mision.htm1>. Chile. 10/06/05.

- f) Las empresas dedicadas al comercio de asegurar y reasegurar cualquiera que sea su naturaleza y los negocios de ésta; y
- g) Cualquier otra entidad o persona natural o jurídica que la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros así lo amerite.

Facultades

- "Interpretar administrativamente, en materias de su competencia, las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas, y fijar normas, impartir instrucciones y dictar órdenes para su aplicación y cumplimiento.
- Examinar todas las actividades, operaciones, bienes, libros, cuentas, archivos y documentos de los sujetos fiscalizados y requerir de ellos o de sus administradores, asesores o personal, los antecedentes y explicaciones que juzgue necesarios para su información.
- Inspeccionar, por medio de sus empleados o de auditores externos, a las personas o entidades fiscalizadas.
- Requerir de las personas o entidades fiscalizadas que proporcionen, por las vías que la Superintendencia señale, veraz, suficiente y oportuna información al público sobre su situación jurídica, económica y financiera.
- Vigilar las actuaciones de todos los auditores externos e inspectores de cuentas designados por las personas o entidades sometidas a su fiscalización; impartirles normas respecto al contenido de sus dictámenes y requerirles cualquier información o antecedente relacionado con el cumplimiento de sus funciones."¹³⁰

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)

Naturaleza jurídica

"Es un organismo controlador que representa al Estado al interior del sistema chileno de pensiones, que está basado en la capitalización individual, organizado como una entidad autónoma, cuya máxima autoridad es el Superintendente designado por el Presidente de la República, se relaciona con

¹³⁰ Artículo 4 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores y Seguros.

el Gobierno a través del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

Objeto

Este organismo contralor, técnico y altamente profesionalizado tiene como objeto la supervigilancia y control de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP) y de la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

Misión

Velar por la seguridad de los ahorros previsionales para la vejez, invalidez, sobrevivencia y por los ahorros de cesantía, pertenecientes a los trabajadores y pensionados chilenos y con este mismo propósito promover el desarrollo y perfeccionamiento del sistema de pensiones de capitalización individual y de seguro de cesantía vigentes en Chile.¹³¹

Funciones de la Superintendencia

- "Aprobar o rechazar el prospecto que deberá preceder a la creación de una Administradora de Fondos de Pensiones, aprobar sus estatutos y autorizar su existencia.
- Fiscalizar el funcionamiento de las administradoras en sus aspectos jurídicos, administrativos y financieros.
- Velar por el cumplimiento de los requisitos de capital mínimo y encaje por parte de las administradoras.
- Proponer reformas legales y reglamentarias orientadas a perfeccionar el funcionamiento del sistema.
- Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia e impartir normas generales obligatorias para su aplicación por parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones y de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.

¹³¹ Consulta en Internet. http://www.safp.cl/sist_previsional/cont1_mision_esp.htm. Chile. 10/06/05.

- Imponer multas y disponer, cuando corresponda, la disolución de las administradoras de acuerdo a lo establecido en la ley.
- Autorizar el inicio de operaciones de la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.
- Vigilar, controlar y fiscalizar a la Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía.¹³²

Colombia

“En términos de la Constitución Política de Colombia, el Presidente de dicho país, tiene atribuciones para ejercer de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financieras, bursátiles, aseguradoras y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público, es por ello que el mismo ejerce dichas facultades por conducto de sus dependencias subordinadas a su mandato.”¹³³

“Por consiguiente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de su Vice-Ministerio Técnico, la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores, son los tres grandes entes gubernamentales a cargo de la regulación financiera y bancaria, y del control y supervisión de la actividad de las entidades del sector financiero, dicho lo anterior procederemos al estudio de cada ente regulador en dicho país.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es la dependencia encargada de fijar las políticas que correspondan al Estado en la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora, pensionaria, entre otras. Dicho Ministerio ejerce la vigilancia e inspección sobre la realización de las mismas por intermedio de las Superintendencias Bancaria y de Valores.”¹³⁴

La Superintendencia Bancaria

¹³² Consulta en Internet. http://www.safp.cl/sist_previsional/cont1_estructura_esp.htm 1. Chile. 10/06/05.

¹³³ Artículo 189 numeral 24 de la Constitución Política de Colombia.

¹³⁴ Consulta en Internet. http://uniandes.edu.co/modulos/7_finan/02.htm. Colombia. 02/05/2005.

"Es un organismo de carácter técnico adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que, en su calidad de autoridad de supervisión de la actividad financiera, aseguradora y previsional, tiene a su cargo el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Asegurar la confianza del público en el sistema financiero, asegurador y previsional, y velar por que las instituciones que lo integran mantengan permanente solidez económica y coeficientes de liquidez apropiados para atender sus obligaciones.
- Supervisar de manera integral las actividades de las entidades sometidas a su control y vigilancia no solo respecto del cumplimiento de las normas y regulaciones de tipo financiero, sino también con las disposiciones de tipo cambiario.
- Evitar que las personas no autorizadas, conforme a la ley, ejerzan actividades exclusivas de las entidades vigiladas.
- Prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público, protegiendo el interés general y, particularmente, el de terceros de buena fe.
- Adoptar políticas de inspección y vigilancia dirigidas a permitir que las instituciones vigiladas puedan adherir su actividad a la evolución de sanas prácticas y desarrollos tecnológicos que aseguren un desarrollo adecuado de las mismas."¹³⁵

Ámbito de acción

"Corresponde a la Superintendencia Bancaria la vigilancia e inspección de las siguientes instituciones:

- Establecimientos bancarios, cajas de ahorro, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, sociedades fiduciarias, almacenes generales de depósito, sociedades de arrendamiento financiero y sociedades de factoraje.
- Sociedades administradoras de fondos de pensiones y de cesantía.

¹³⁵ Consulta en Internet. <http://www.superbancaria.gov.co/organiza/funcion.htm>. Colombia. 10/06/05.

- Compañías de seguros, cooperativas de seguros, sociedades de reaseguro, sociedades de capitalización, corredores de seguros y de reaseguros, y agencias colocadoras de seguros.
- Oficinas de representación de organismos financieros y de reaseguradoras del exterior.
- Banco de la República; y
- El Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.¹³⁶

Funciones del Superintendente

- Autorizar la constitución y funcionamiento de las entidades vigiladas;
- Instruir a las instituciones vigiladas sobre la manera como deben cumplirse las disposiciones que regulan su actividad, fijar los criterios técnicos y jurídicos que faciliten el cumplimiento de tales normas y señalar los procedimientos para su cabal aplicación;
- Fijar las reglas generales que deben seguir las instituciones vigiladas en su contabilidad;
- Aprobar la conversión, transformación y escisión de instituciones sujetas a su control, así como la cesión de activos, pasivos y contratos;
- Autorizar, de manera general o individual, la apertura y cierre de sucursales y agencias en el territorio nacional;
- Autorizar, con carácter general o individual, los programas publicitarios de las instituciones vigiladas, con el fin de que se ajusten a las normas vigentes, a la realidad jurídica y económica del servicio promovido y para prevenir la propaganda comercial que tienda a establecer competencia desleal;
- Imponer a las instituciones vigiladas, directores, revisor fiscal o empleados de la misma, previas explicaciones de acuerdo con el procedimiento aplicable, las medidas o sanciones que sean pertinentes, por infracciones a las leyes, a los estatutos o a cualquier otra norma legal

¹³⁶ Revista de la Comisión Nacional Bancaria. Op. cit. p. 30.

a que deban sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por la Superintendencia Bancaria.”¹³⁷

Por otra parte, se destaca que dentro de la estructura orgánica de la Superintendencia Bancaria, existen dos Direcciones que apoyan de manera directa las actividades que realiza el Superintendente, dichas direcciones cuentan con las siguientes facultades, que le permiten contribuir a lograr los objetivos de la misma:

Dirección de Supervisión

“El Director de Supervisión, bajo la coordinación del Superintendente Bancario, ejerce las siguientes funciones:

- Apoyar al Superintendente Bancario y a la institución en general, en la fijación y diseño de políticas de supervisión y velar por que éstas se cumplan al interior de la entidad, procurando transparencia, homogeneidad, eficiencia y razonabilidad técnica.
- Fijar criterios para la aplicación de normas de corrección temprana, basados en indicadores de comportamiento, y para la adopción de medidas cautelares, procurando su utilización uniforme.
- Elaborar el programa anual de visitas a las entidades vigiladas en coordinación con los Superintendentes Delegados de las áreas de supervisión, procurando que se cumplan los objetivos de la supervisión consolidada y de riesgos, y se atiendan los aspectos sistémicos y particulares más vulnerables.
- Elaborar el manual del proceso de supervisión y velar por la unidad de criterio al interior de la entidad en su aplicación.
- Realizar estudios e investigaciones relacionados con prácticas de supervisión a nivel internacional.”¹³⁸

Dirección de Regulación

¹³⁷ Consulta en Internet. <http://www.superbancaria.gov.co/organiza/funsuper.htm>. Colombia. 10/06/05

¹³⁸ Consulta en Internet. <http://www.superbancaria.gov.co/organiza/fundirsup.htm>. Colombia. 10/06/2005.

"Por su parte, el Director de Regulación, bajo la coordinación del Superintendente Bancario, tiene las siguientes funciones:

- Apoyar al Superintendente Bancario y a la institución en general, en la fijación de políticas y en la elaboración de la regulación de las entidades y actividades supervisadas por la Superintendencia Bancaria, coordinando su gestión, cuando sea necesario con la Dirección de Regulación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y con el Banco de la República.
- Evaluar las políticas o directrices impartidas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Banco de la República u otras autoridades relacionadas con la actividad de las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y presentar recomendaciones o realizar propuestas normativas para el logro de tales objetivos.
- Actualizar permanentemente las disposiciones expedidas por el Superintendente Bancario, en particular las Circulares Básica Contable y Financiera y Básica Jurídica, velando especialmente por que las referencias efectuadas a otros regímenes consulten la normatividad vigente.
- Realizar un seguimiento permanente a la actividad del Congreso de la República, con el objeto de determinar su incidencia directa o potencial en la actividad de la Superintendencia Bancaria o en la de las instituciones por ella vigiladas y efectuar recomendaciones o sugerir planes de acción al Superintendente Bancario en relación con el trámite de tales iniciativas legislativas."¹³⁹

La Superintendencia de Valores

Naturaleza jurídica

"La Superintendencia de Valores es un organismo técnico, adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que tiene como fin especial organizar, regular y promover las actividades realizadas a través del mercado público de valores, así como efectuar el seguimiento y supervisión de los agentes que actúan en dicho mercado.

¹³⁹ Consulta en Internet. <http://www.superbancaria.gov.co/organiza/fundirreg.htm>. Colombia. 10/06/05

Misión

La misión que tiene la Superintendencia de Valores es promover un mercado de valores, eficiente, transparente y competitivo con altos niveles de integridad y profesionalismo, propendiendo por una regulación adecuada y con una supervisión efectiva.¹⁴⁰

Ámbito de acción

- "Bolsas de valores; bolsas de bienes y productos agropecuarios y agroindustriales y sus miembros; bolsas de futuros y opciones y sus miembros.
- Sociedades que realicen la compensación y liquidación de valores, contratos de futuros, opciones y otros.
- Sociedades comisionistas de bolsa, los comisionistas independientes de valores, las sociedades administradoras de fondos de inversión, administradoras de depósitos centralizados de valores, calificadoras de valores, y sociedades titularizadas.
- Fondos mutuos de inversión y de garantías.
- Emisores de valores excepto cuando por la actividad económica que desarrollen o por el servicio que presten se encuentren sometidos por ley a la inspección y vigilancia de otra entidad del Estado."¹⁴¹

Funciones del Superintendente

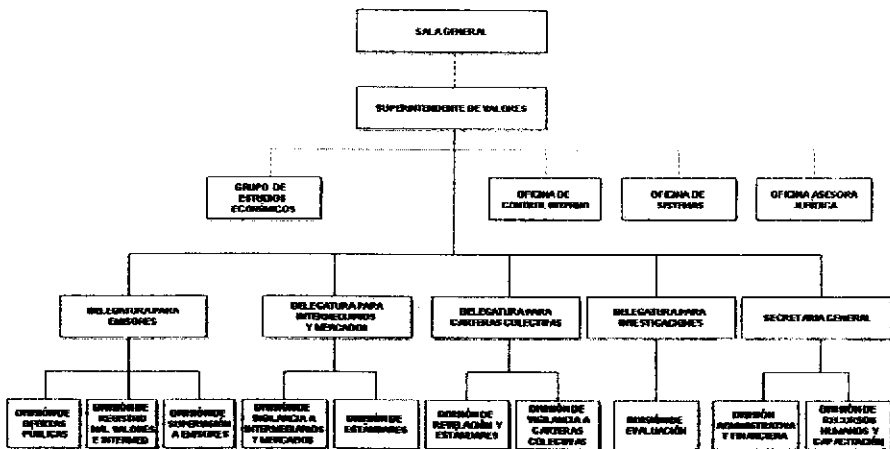
- Dirigir, coordinar y controlar la acción administrativa de la Superintendencia y el cumplimiento de las funciones que a esta corresponden.
- Dirigir el diseño e implementación del plan nacional de desarrollo estratégico y la elaboración de los planes estratégicos y corporativos a corto, mediano y largo plazo.
- Proponer las políticas y mecanismos que propendan por el desarrollo y el fortalecimiento del mercado de valores y la protección a los inversionistas.

¹⁴⁰ Consulta en Internet. <http://www.supervalores.gov.co>. Colombia. 06/09/2005.

¹⁴¹ Artículo 2 del Decreto No. 203 publicado en el Diario Oficial de enero 28 de 2004, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Valores en Colombia.

- Promover el desarrollo de nuevos valores y de nuevos instrumentos que hagan más eficiente el funcionamiento del mercado.
- Adelantar programas de divulgación y promoción del mercado de valores y de las ventajas que el mismo ofrece.
- Proponer la adopción de políticas y reglas que permitan un funcionamiento armónico del mercado de valores colombiano con los mercados de valores de otros países, así como la integración de los mismos.
- Presentar el informe anual de labores de la Superintendencia de Valores al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a los órganos de control que lo soliciten.

Estructura orgánica



Bélgica

La Comisión Bancaria y Financiera

“La Comisión Bancaria y Financiera (CBFA) creada como resultado de la integración de la Autoridad Supervisora de Seguros (ISA) con la Comisión

Bancaria y Financiera (BFC), es desde el 1 de Enero de 2004 la única autoridad supervisora del sector financiero belga.¹⁴²

Naturaleza jurídica

"Es una institución pública autónoma con personalidad jurídica propia que fue creada en 1935, las decisiones reglamentarias que adopta son sometidas a la aprobación de los Ministros de Finanzas y de Asuntos Económicos. El Presidente y cinco de sus miembros son nombrados por decreto-real a propuesta conjunta de los Ministros de Finanzas y de Asuntos Económicos, en esta tesitura, la supervisión bancaria se configura en torno al Ministro de Finanzas, responsable gubernamental de su regulación, y de la Comisión Bancaria y Financiera, que concentra las competencias relativas a la aplicación del estatuto legal y al control prudencial de todas las entidades."¹⁴³

Atribuciones

"La Comisión Bancaria y Financiera ejercerá la supervisión de las entidades sujetas a su control, mediante la aplicación de las provisiones establecidas en el Capítulo VIII de la Ley de Supervisión del Sector Financiero y de Servicios Financieros, sin perjuicio de los poderes otorgados en el estatuto orgánico al Banco Nacional de Bélgica.

Por consiguiente, la referida Comisión deberá emitir opinión favorable de los intermediarios financieros, regular los mercados de los mismos en Bélgica, las operaciones de mercado, la claridad en los acuerdos de las instituciones con sus clientes y los instrumentos financieros que ofrezcan, también tendrá el poder de investigar el cumplimiento de las disposiciones aplicables a los mismos."¹⁴⁴

Ámbito de acción

¹⁴² Consulta en Internet. <http://www.cba.be/eng/index.asp>. Bélgica. 13/06/05.

¹⁴³ El Sistema Bancario de Bélgica. Consulta en Internet [http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webwe/wpp0pdf.nsf/vico/ee06_c5.esp.pdf/\\$file/ee06_c5esp.pdf](http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webwe/wpp0pdf.nsf/vico/ee06_c5.esp.pdf/$file/ee06_c5esp.pdf). España. 13/06/05.

¹⁴⁴ Artículo 33 y 34 de la Ley de Supervisión del Sector Financiero y de Servicios Financieros de Bélgica.

"La Comisión Bancaria y Financiera tendrá la facultad de supervisar a las siguientes entidades financieras:

- Instituciones de crédito, cajas de ahorro, cajas de crédito comunal, sucursales de entidades de crédito y entidades públicas de crédito.
- Firmas de inversión, consejeros de inversión y oficinas de cambio.
- Empresas para inversión colectiva.
- Asociaciones de seguro mutuo.
- Compañías e intermediarios de seguros.
- Fondos de pensiones y pensiones adicionales."¹⁴⁵

"Por último, debemos precisar como lleva acabo el control de las entidades de crédito la citada Comisión, es decir en el caso belga, el control de las mismas se organiza en dos vertientes: el control prudencial que ejerce la Comisión y el control que se confía a los auditores que colaboran con ella. Con la finalidad de garantizar la estabilidad de las entidades, la propia Comisión, otorga también un papel destacado a la independencia de los gestores en el ejercicio de sus funciones, por lo que ha promovido desde 1960, la firma con un gran número de entidades del llamado "Protocolo sobre la autonomía de la función bancaria", que debe asegurar la gestión a dos niveles: el del Comité de Dirección, como órgano encargado de la gestión de la actividad bancaria en el marco de la política general definida por el Consejo de Administración, y el del Consejo de Administración, integrado por miembros del Comité de Dirección, representantes de los accionistas y a menudo por otras personas independientes, que además supervisan la actividad bancaria y la gestión del Comité de Dirección. Se reserva a los accionistas significativos la posibilidad de adherirse al protocolo y comprometerse en la estabilidad de la entidad y en la independencia de su política."¹⁴⁶

¹⁴⁵ Artículo 45 de la Ley de Supervisión del Sector Financiero y de Servicios Financieros de Bélgica.

¹⁴⁶ El Sistema Bancario de Bélgica. Consulta en Internet [http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webwe/wpp0pdf.nsf/vico/ee06_c5.esp.pdf/\\$file/ee06_c5esp.pdf](http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/webwe/wpp0pdf.nsf/vico/ee06_c5.esp.pdf/$file/ee06_c5esp.pdf). España. 13/06/05.

Con lo descrito en las líneas que preceden nos damos cuenta del rígido control que lleva a acabo la Comisión supervisora en las entidades de crédito, toda vez que se apoya en auditores externos que colaboran con la misma, máxime que las propias entidades supervisadas deben crear comités de apoyo en su supervisión, lo que deriva en una autovigilancia que definitivamente contribuye a mantener un mejor control y panorama de la situación financiera y contable de cada institución de crédito.

B.- Ventajas y desventajas de la supervisión por parte del Ministerio de Hacienda o en un órgano dependiente de éste

Ventajas

- En virtud de que el Ministerio de Hacienda en la mayoría de los países, es el encargado de dirigir, coordinar y evaluar el sistema financiero del país, resulta conveniente que el mismo ejerza la supervisión, con lo cual se logra mantener una visión conjunta del referido sistema, evitando así una división entre la dirección y la supervisión del mismo, contribuyendo a erradicar un posible conflicto de intereses, entre la política diseñada por el Ministerio de Hacienda y la política establecida sobre supervisión.
- "Se argumenta que es conveniente que el Poder Ejecutivo designe al titular del órgano supervisor o en su caso que tenga interferencia en dicho órgano, toda vez que siendo la actividad financiera el elemento dinámico que moviliza las otras actividades económicas, bien cuidado a de tener el Poder Ejecutivo en el nombramiento de los funcionarios responsables de velar por la solvencia y buen funcionamiento del sistema financiero, quienes serán por lo tanto piezas muy importantes en la gestión de su gobierno."¹⁴⁷
- Hay mayor coordinación entre la política económica y la supervisión financiera, permitiendo que el Gobierno tenga un control directo de la acción supervisora y reguladora que se lleva a cabo, lo cual contribuye a

¹⁴⁷ DÍAZ ARIAS, Rafael. "Aspectos de la Supervisión Financiera." Editorial. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México. 1993. p. 14.

la toma de decisiones sobre política económica, con el objeto de asegurar una estabilidad financiera en el país.

Desventajas

- Politización del ente supervisor, es decir se rige conforme a los lineamientos establecidos por el Presidente en turno, lo cual trae como resultado que sus facultades de supervisión y vigilancia no las pueda llevar a cabo de manera objetiva, favoreciendo los intereses del mismo, por ser éste quien lo designa y en virtud de la dependencia que guarda con el Ministerio de Hacienda.
- Toma de decisiones de manera inoportuna, sobre situaciones que pueden comprometer al sistema financiero, toda vez que el ente regulador no goza de total libertad para decidir sobre cuestiones que se le presenten, gracias a la intervención que ejerce el Gobierno a través de su Junta de Gobierno.
- Limitaciones presupuestarias, en razón de que su presupuesto está sujeto a la aprobación del Ministerio de Hacienda, lo cual mina su independencia funcional.
- Falta de continuidad en las estrategias de regulación y supervisión a largo plazo, por que al cambio de Presidente, cambiarían las estrategias, con lo cual no se lograrían los objetivos o metas propuestas por el anterior Gobierno.
- Incorrecta aplicación de la legislación que norma las actividades de las entidades financieras, al no gozar de autonomía el ente supervisor, sus decisiones quedan sujetas a criterios políticos.

IV.- La supervisión financiera integrada en una institución con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus gobiernos

A.- La experiencia escandinava: Dinamarca, Noruega y Suecia

Los autores ingleses Michael Taylor y Alex Fleming, son algunos de los investigadores que más han abordado el tema de la supervisión integral, los mismos publicaron un artículo en la revista del Fondo Monetario Internacional

en el que esbozan las enseñanzas de la experiencia europea sobre esta materia, aludiendo que: "la regulación financiera integrada, en la que se combinan la regulación bancaria, de valores y de seguros en un sólo organismo se aplicó por primera vez en escandinavia hace más de una década. Si bien la reciente decisión de Reino Unido de crear un organismo de servicios financieros (Financial Services Authority) ha intensificado el interés internacional a este respecto, la experiencia de los países escandinavos podría ser más útil para muchos de los países interesados en este tipo de mecanismos de supervisión. Dinamarca, Noruega y Suecia no sólo cuentan con más experiencia en el manejo de organismos de regulación integrada, sino que además los crearon por motivos que guardan mayor relación con la situación de los países en desarrollo y transición.

Noruega fue el primer país que estableció en 1986, un organismo integrado de supervisión del sector financiero, seguido por Dinamarca en 1988 y Suecia en 1991. Existen varias similitudes entre estos sistemas. Su alcance, sus atribuciones, y sus mecanismos administrativos son muy parecidos y su campo de acción en materia reglamentaria es similar, regulan la labor de los bancos, las compañías de inversiones no bancarias, y las compañías de seguros, principalmente para cerciorarse de que sean solventes. La forma en que estas compañías realizan sus actividades, y otros aspectos relativos a la protección del consumidor, no forman parte de su campo de acción, en cambio, realizan varias actividades de mediación. Tienen niveles similares de personal y se financian mediante gravámenes sobre las industrias reguladas, no mediante el ingreso fiscal. Este financiamiento les garantiza cierto grado de independencia frente a los Ministerios de Hacienda y Economía, ante los cuales deben rendir cuentas. Dicha independencia se ve reforzada por un consejo encargado de supervisar las políticas y operaciones generales del organismo. Sin embargo, en los tres países escandinavos la principal garantía de independencia es la

transparencia del proceso político, lo cual significa que las órdenes de los ministerios a los órganos regulatorios son objeto de escrutinio público.¹⁴⁸

"Además, en estos países la consolidación de la reglamentación tuvo su origen en circunstancias muy similares. Primero, todos los organismos se formaron al final de un largo proceso de consolidación de la reglamentación. En consecuencia, para crear un organismo de supervisión integrada sólo se necesitaba consolidar las entidades de inspección bancaria y de seguros. Segundo, la consolidación de los órganos de regulación bancaria y de seguros tuvo lugar en el marco de un mejoramiento de los vínculos entre los bancos y las compañías de seguros, y finalmente la supervisión bancaria siempre ha estado a cargo de un organismo independiente del Banco Central. Por lo tanto, no fue necesario limitar las facultades del Banco Central para establecer el organismo.

Es así como los tres países escandinavos iniciaron la supervisión integrada por otras razones que también guardan relación con los países en transición. La primera fue la necesidad de abordar el problema de los conglomerados financieros (en los cuales las actividades, bancarias, de valores y de seguros están combinadas), que adquirieron importancia creciente en el sector financiero, igualmente se deseaba mejorar la capacidad de supervisión y crear sinergias y economías de escala pues en estos países el sector financiero es comparativamente pequeño. Parece apropiado entonces, examinar los resultados obtenidos en escandinavia en materia de supervisión integrada y determinar algunas enseñanzas para los países interesados en avanzar en esa dirección.

Diez años después de la creación de organismos integrados en escandinava, hay un firme consenso en cuanto a las ventajas de la supervisión integrada. En ninguno de estos países se ha criticado la decisión de integrar la supervisión financiera, y existe un amplio acuerdo en el sentido de que estos

¹⁴⁸ TAYLOR, Michael y Alex Fleming. "Supervisión Financiera Integrada". Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional (FMI) Finanzas y Desarrollo. Volumen 36. Numero 4. Washington. Estados Unidos. 1999. p. 42.

entes han provisto importantes beneficios, se considera que los tres organismos han logrado aumentar la eficiencia y crear economías de escala.

Al mismo tiempo se estima que la creación de organismos integrados ha mejorado considerablemente la situación de regulación financiera en Dinamarca, Noruega y Suecia. Toda vez que con la creación de un órgano regulatorio cuasi autónomo relativamente importante, la regulación del sector financiero ha adquirido mayor relevancia dentro del Gobierno nacional de la que podría tener un organismo especializado independiente.¹⁴⁹

Bajo esta tesitura, abordaremos los aspectos más importantes de las tres autoridades supervisoras en la región escandinava:

Suecia

La Swedich Financial Supervisory Authority (Finansinspektionen)

“En Suecia, el órgano supervisor del sistema financiero es la Autoridad Supervisoras Financiera Sueca (ASFS), la cual se concibe como una entidad pública dirigida por el Ministerio de Finanzas toda vez que es éste el responsable directo de la misma, el rol principal de la Autoridad Supervisoras Sueca, es promover la estabilidad y eficiencia en el sistema financiero garantizando una efectiva protección al consumidor, la citada autoridad cuenta con facultades para autorizar, supervisar y monitorear a todas las compañías que operan en los mercados financieros suecos. Se trata entonces de una entidad gubernamental bajo el Ministro de Finanzas, a quien debe proporcionar periódicamente un informe de sus actividades.

Actividades

Entre las principales actividades que desarrolla la Autoridad Supervisoras citamos las siguientes:

- Monitorear, analizar y orientar el mercado financiero;

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 43.

- Valorar el buen estado de las finanzas de las compañías financieras de todos los sectores en lo individual y de los mercados financieros en general;
- Examinar los sistemas de control y riesgo en las compañías financieras;
- Supervisar el cumplimiento con los estatutos, ordenanzas o cualquier otra regulación por parte de las entidades financieras;
- Otorgar los permisos para la oferta de servicios financieros;
- Valorar las distintas regulaciones y reglamentaciones en cuestión, para conocer y estar en posibilidad de modificarlas;
- Monitorear a las compañías financieras, para revelar la completa y clara información sobre éstas a los consumidores;
- Preparar reglas para los reportes financieros de las compañías supervisadas;
- Investigar y comunicar a la autoridad competente delitos cometidos por los participantes en el sistema financiero, así como supervisar el cumplimiento a la Acta de Socios Sueca.¹⁵⁰

Por su parte, preciso dos de las actividades que efectúa la autoridad en cuestión, que considero de suma trascendencia:

Otorgamiento de licencias

“Cuando un nuevo banco o una nueva compañía de seguros solicita una autorización, la ASFS la estudia y analiza para enviarla al Ministerio de Finanzas con sus comentarios y observaciones en su caso, para que decida acerca de otorgar o no la autorización. Cuando se trata de autorizaciones para otro tipo de actividades financieras, las otorga la ASFS por sí misma.

Seguimiento de los mercados financieros

Día a día la ASFS da seguimiento a las actividades de cada institución mediante el análisis de diversos elementos, como son, los informes anuales, los informes de los directores y de otros informes periódicos. Es posible solicitar

¹⁵⁰ Consulta en Internet. <http://www.fi.se/Templates/Startsectionpage842.aspx>. Suecia 07/09/2005.

informaciones especiales cuando las circunstancias requieran sacar a la luz diversos riesgos a los que están expuestas las instituciones. Se realizan visitas in-situ, algunas con previo aviso y otras sin él, dependiendo del propósito de la inspección, incluso si se trata de un grupo completo, determinadas funciones y líneas de negocios son investigadas.

Funciones

La meta de la ASFS es promover la estabilidad, eficiencia y solvencia del sistema financiero, para lograrlo utiliza los siguientes medios:

Para promover la estabilidad:

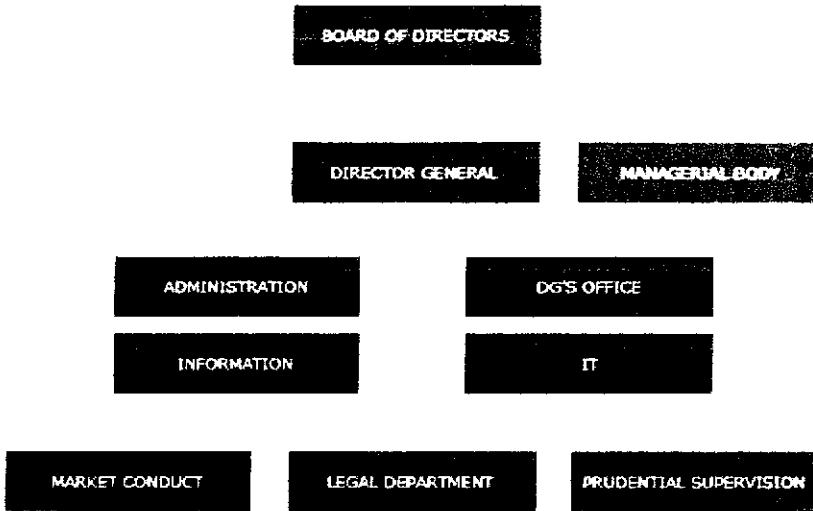
- Analiza los desarrollos del mercado en general y entre las instituciones en particular;
- Evalúa sistemáticamente las áreas en donde los problemas y los riesgos puedan ser identificados;
- Da seguimiento a las actividades de las instituciones financieras y de esa manera, asegura que sus actividades se lleven a cabo con un razonable nivel en la toma de riesgos.

Para promover la solvencia:

- Vigila que las instituciones den cumplimiento a las leyes, reglamentación y otros ordenamientos que le son aplicables;
- Trata de asegurar que las entidades del sistema financiero mantengan elevados estándares éticos; y
- Procura, con el mayor índice de seguridad, que quienes invierten en los mercados financieros satisfagan requisitos rigurosos en cuanto a integridad, competencia y experiencia en un negocio solvente.”¹⁵¹

Estructura orgánica

¹⁵¹ Revista de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Editada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Número 25. México, D.F. Enero – Abril de 1995. pp. 18 y 19.



Ámbito de supervisión

“La ASFS supervisa aproximadamente a 2,000 entidades, entre las cuales figuran las siguientes:

- Bancos y otras instituciones de crédito, incluyendo las compañías subsidiarias así como las sucursales;
- Instituciones de valores y corredores de bolsa;
- Compañías de financiamiento, tales como compañías de crédito e instituciones financieras hipotecarias;
- Compañías de seguros;
- Corredores de seguros;
- Sociedades de ayuda mutua, como es el caso de cooperativas de seguros para grupos de individuos establecidos;
- La Bolsa de Valores de Estocolmo;
- Registro Central de Valores.¹⁵²

¹⁵² Consulta en Internet. <http://www.fi.se/Templates/Startsectionpage842.aspx>. Suecia 07/09/2005.

Noruega

The Financial Supervisory Authority of Norway (Kredittilsynet)

“En Noruega el ente encargado de realizar la supervisión del sistema financiero es la Autoridad de Supervisión Financiera, la cual se constituye como una agencia independiente del Gobierno que se establece sobre las leyes y las decisiones que emanan del Parlamento, el Gobierno y del Ministerio de Finanzas así como los estándares internacionales para la supervisión y regulación financiera, a través de esta Autoridad se ejerce la supervisión de la totalidad de empresas y mercados financieros promoviendo su estabilidad y ordenado funcionamiento en los mismos, con el objeto de infundir la confianza en los servicios que prestan y en las contrataciones que realizan con el público en general.

Misión

La misión de la Autoridad de Supervisión Financiera de Noruega consiste en esforzarse para asegurar que las instituciones financieras y la función de los mercados actúen de manera eficiente y estable en el mejor interés de la sociedad y los usuarios de servicios financieros, garantizando que las entidades financieras estén operando conforme a un sistema adecuado.”¹⁵³

Funciones

“Como en la generalidad de los organismos de su tipo, la autoridad debe vigilar que las instituciones supervisadas operen con apego a la ley que las rige y a las disposiciones que de ella emanan, así como de acuerdo a los fines subyacentes a la constitución de la institución, sus objetivos y estatutos.

La referida autoridad evalúa cuentas y otros registros de las instituciones; lleva a cabo investigaciones acerca de su posición en el mercado y sobre sus actividades, además de realizar inspecciones in- situ, las instituciones están obligadas en todo momento a otorgar a la citada autoridad el acceso a sus

¹⁵³ Consulta en Internet. <http://www.kredittilsnet.no/wbch.exp=2097>. Noruega 07/09/2005.

registros, libros, documentos e información de cualquier tipo que les requiera, en cumplimiento a sus facultades de vigilancia.”¹⁵⁴

Ámbito de acción:

- “Bancos;
- Compañías financieras;
- Compañías de crédito hipotecario;
- Fondos de pensiones;
- Compañías de seguros, y de seguros de vida;
- Corredores de seguros;
- Firms de inversión;
- Operadores de valores;
- Mercado de valores;
- Compañías de manejo de fondos;
- Registro Central de Valores;
- Corredores especializados;
- Auditores, agentes inmobiliarios y agencias de cobranza de deudas.”¹⁵⁵

Dinamarca

Danish Financial Supervisory Authority (Finanstilsynet)

“La Autoridad de Supervisión Financiera Danesa, es la encargada de asistir y llevar acabo la regulación y supervisión de la totalidad de las entidades financieras que operan en Dinamarca.

Naturaleza jurídica

La Autoridad de Supervisión Financiera Danesa, es una institución pública bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Asuntos de Negocios del Gobierno danés.

Misión

La Finanstilsynet, contribuye con la misión del Ministerio de Economía y Asuntos de Negocios a crear una orientación futura en las condiciones para el desarrollo del sector financiero en beneficio de los ciudadanos y las compañías

¹⁵⁴ Revista de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Op. Cit. p.16.

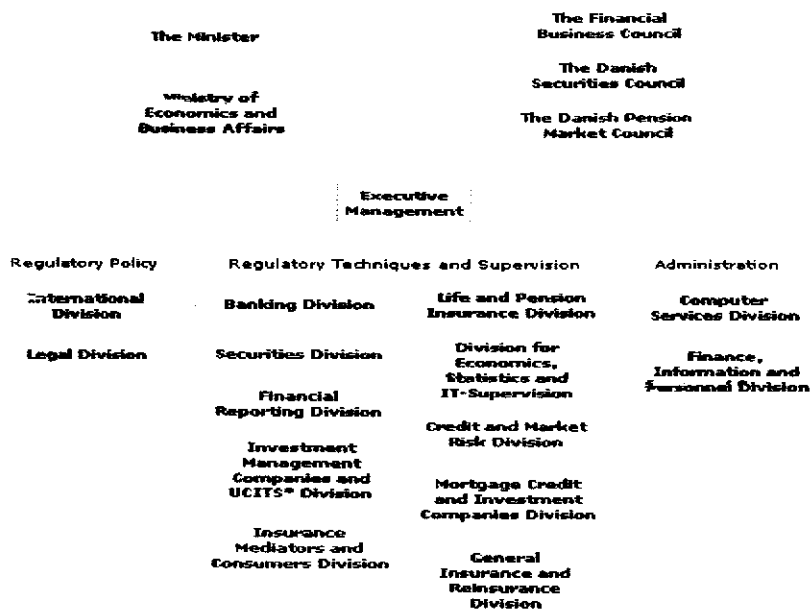
¹⁵⁵ Consulta en Internet. <http://www.kreditilsnet.no/awbch.exp=2097>. Noruega 07/09/2005.

cada vez más globalizadas. Dicha Autoridad supervisora colabora para ayudar a preservar la confianza en el sector financiero danés de los ciudadanos y compañías en Dinamarca.

Facultades

- Contribuir a limitar las probabilidades de no padecer un riesgo por parte de las firmas financieras, para que los clientes del sector reciban un seguro y correcto tratamiento;
- Supervisar las actividades de las entidades financieras, dando énfasis en las áreas donde se corre mayor riesgo;
- Regular las actividades de dichas entidades, mediante la emisión de disposiciones que deben acatar las mismas, con el objeto de estructurar un correcto balance de la firma financiera ejecutando las regulaciones sobre los riesgos que pueden asumir.¹⁵⁶

Estructura orgánica



*Undertakings for Collective Investment in Transferable Securities

¹⁵⁶ Consulta en Internet. <http://www.ftnet.dk/sw.asp>. Dinamarca. 07/09/2005.

Objetivos

"Las actividades de la citada autoridad se establecen dentro de tres áreas principales:

- Supervisión;
- Regulación; e
- Información.

Supervisión: Tiene el poder para estar supervisando las diversas obligaciones que deben cumplir las entidades financieras, para lograr la seguridad y estabilidad en los mercados financieros.

Regulación: Uno de los objetivos de la Autoridad de Supervisión Financiera Danesa es la de elaborar los proyectos de disposiciones financieras, y atender los asuntos relacionados con la asesoría en materia financiera que debe brindar por ordenes del Ejecutivo.

Información: La multicitada autoridad colecciona y pública estadísticas y figuras claves concernientes al sector financiero, esto para permitir comparar el completo sector financiero y así lograr mantener una supervisión que evalúe los riesgos que pueden proliferar en cada obligación o responsabilidad del mencionado sector, todo esto en beneficio de los clientes e inversionistas.

Ámbito de acción

La supervisión financiera que ejerce la autoridad danesa recae sobre las siguientes entidades financieras:

- Instituciones de crédito;
- Instituciones de crédito hipotecario;
- Compañías de seguros;
- Fondos de pensiones;
- Corredores de bolsa;
- Corredores de seguros; y
- Mercado de valores.

Bajo esta estructura de supervisión debemos precisar que en lo referente a los mercados adicionales de pensiones y las empresas danesas de capital de

fondos de pensiones, las mismas caen bajo el control y vigilancia del Ministerio de Trabajo.

Por último, mencionó que la supervisión que lleva a cabo la autoridad, incluye la responsabilidad de permitir la operación de los participantes en el Mercado de Valores, autorizando a las bolsas de valores, corredores de seguros, corredores del mercado de dinero, buscando la claridad en sus responsabilidades y el registro de sus obligaciones.¹⁵⁷

Con todo lo aludido a lo largo de este apartado sobre la experiencia escandinava en regulación financiera integrada, estamos en posibilidad de analizar y delimitar las razones por las cuales, esta región del norte de Europa, adopto el referido modelo de vigilancia a su sistema financiero, el cual al parecer ha funcionado bien, considero entonces que el mismo ha sido efectivo, por que se ha adoptado a la situación actual de su mercado financiero, lo cual me trae a la mente una pregunta, si en el caso de México, sigue operando de igual manera el sistema bancario de hace 15 años al que opera en la actualidad, pregunta que dejo en la reflexión del amable lector.

B.- Reino Unido: Ejemplo a seguir

Financial Services Authority (ASF)

"La Ley de Servicios y Mercados Financieros (LSMF) fue aprobada por el Parlamento de Reino Unido en junio de 2000, entrando en efecto a la media noche del 30 de noviembre de 2001. Proporciona un único marco legislativo moderno y flexible que abarca a la mayoría del sector de servicios financieros.

La nueva legislación establece el marco de operación de la Financial Services Authority, incluyendo sus cuatro avanzados objetivos estatutarios, sus facultades, las medidas de seguridad para su ejercicio, así como una serie de mecanismos rigurosos para el cumplimiento de sus responsabilidades.

Objetivos estatutarios

Los cuatro objetivos estatutarios de la Financial Services Authority consisten en:

- Mantener la confianza en el sistema financiero;

¹⁵⁷ Consulta en Internet. <http://www.ftnet.dk/sw/5881/.asp>. Dinamarca. 07/09/2005.

- Difundir entre el público el funcionamiento del sistema financiero, así como informar acerca de los beneficios y riesgos que se corren con los diferentes tipos de inversión o de transacciones financieras;
- Asegurar un nivel adecuado de protección para los consumidores, tomando en cuenta los diversos grados de riesgo implícitos en los variados tipos de inversión o transacción, los diversos grados de experiencia y práctica de los diferentes consumidores con relación a las actividades sujetas a la regulación;
- Reducir la utilización de las instituciones financieras como medio para llevar a cabo delitos financieros.

Se alude por otro lado que la Financial Services Authority como regulador único de servicios financieros, tiene la ventaja de contar con una legislación moderna, flexible e integrada a diferencia de otros países con reguladores únicos, en virtud de que dichos reguladores integrados, continúan operando al amparo de porciones de legislación multisectorial. Pero en el Reino Unido, el nuevo marco legislativo único, ha reportado beneficios considerables en términos del ímpetu de integración, del establecimiento de una serie precisa de objetivos y principios para una buena regulación, así como del establecimiento de una serie de facultades únicas aplicables a la totalidad de las instituciones reguladas.¹⁵⁸

Responsabilidad e independencia

“La ASF es independiente del gobierno, sin embargo puede rendir cuentas al mismo y al Parlamento. Se mencionan a continuación algunos mecanismos establecidos en la Ley de Servicios y Mercados Financieros sobre la responsabilidad aplicable a la ASF:

- La legislación bajo la cual opera la ASF debe ser aprobada y puede ser modificada por el Parlamento (en forma primaria o secundaria).

¹⁵⁸ BRIAULT, Clive. “Revisiting the Rationale for a Single Nacional Financial Services Regulator”. Editorial FSA Occasional Paper. London. 2002. pp. 9-11.

- Los objetivos estatutarios de la ASF y los principios para una buena regulación describen el propósito general del sistema regulador y la forma en la cual, el Parlamento espera que opere la ASF en la práctica.
- La Ley de Servicios y Mercados Financieros establece mecanismos para emitir informes públicos. La ASF tiene la obligación de presentar un reporte anual al gobierno describiendo el procedimiento utilizado para dar cumplimiento a sus objetivos estatutarios y funciones. El gobierno puede sancionar el contenido del informe. Por su parte, el mismo debe presentar el informe de la ASF al Parlamento, para someterlo en su caso a debate.
- La referida ley esboza estructuras de gobierno claras para la ASF, el Consejo de la ASF, incluyendo sus miembros ejecutivos, son nombrados y pueden ser removidos por el gobierno. Los miembros no ejecutivos representan la mayoría del Consejo (actualmente 11 de 15). La legislación otorga a los miembros no ejecutivos del Consejo responsabilidades específicas, que van más allá de las establecidas por la Ley de Sociedades.¹⁵⁹

Naturaleza jurídica y medio de financiamiento

"El Financial Services Authority (FSA) es independiente de la estructura del gobierno, sus poderes están determinados en la Ley de Servicios y Mercados Financieros de 2000. Es una organización limitada a garantizar las finanzas de la industria de servicios financieros, asimismo, el FSA es independiente en virtud de que no recibe ningún fondo del gobierno, su trabajo se financia mediante el pago de cuotas a cargo de todas las firmas autorizadas para ejercer actividades sujetas a su regulación."¹⁶⁰

Ámbito de acción y facultades

"La supervisión y vigilancia estaba regulada en la Ley de Bancos de 1987 y la ejercía el Banco de Inglaterra, pero se transfirió prácticamente a la FSA, las

¹⁵⁹ *Ibidem*. pp. 11-14.

¹⁶⁰ Consulta en Internet. <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Who/index.shtm1>. Reino Unido. 29/06/05.

responsabilidades de la FSA puede en términos generales caracterizarse de la siguiente manera:

- El otorgamiento de autorizaciones y la supervisión prudencial de los bancos, sociedades corporativas, firmas de inversión, compañías de seguros y sociedades mutualistas;
- La supervisión de los mercados financieros y la transparencia en los acuerdos del sistema;
- El desarrollo e implementación de la política de regulación, implicaciones regulatorias para las firmas, mercados, transparencia en el sistema tanto a nivel nacional como internacional de los mercados y las nuevas instituciones bancarias de naturaleza nacional o extranjera.

Se destaca el hecho de que prácticamente todo lo relacionado con el sector financiero iniciando con la autorización, suspensión o inhabilitación de actividades, políticas de supervisión, regulación y el desarrollo del mercado son materias nuevas destinadas principalmente a la FSA.¹⁶¹

Así, el ámbito de regulación y supervisión de la ASF comprende los siguientes sectores:

- "El sector bancario;
- Las operaciones de inversión;
- La administración de inversiones;
- Los esquemas financieros para pequeños inversionistas;
- Las inversiones de valores y futuros;
- Los seguros;
- Los bancos hipotecarios;
- Las uniones de crédito y las sociedades mutualistas."¹⁶²

Cooperación con el Banco de Inglaterra y la Tesorería

¹⁶¹ CHATTERJEE, Charles y Anna Lefcovitch. "Supervision and Surveillance. The Powers of the Financial Services Authority". Editorial The Chartered Institute of Bankers. Reino Unido. 2001. p. 177.

¹⁶² Consulta en Internet. <http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/Teams/index.shtml>1. Reino Unido. 29/06/05.

“La ASF, continúa cooperando estrechamente e intercambiando información con el Banco de Inglaterra y la Tesorería, conforme al Memorándum de entendimiento de 1997, el referido Memorándum establece el marco de cooperación entre las tres instituciones en el área de estabilidad financiera, esboza las funciones de cada una de las instituciones y explica la forma bajo la cual trabajan juntas, en la búsqueda del objetivo común de lograr la estabilidad financiera.

Las discusiones entre las tres instituciones se centran en un Comité de Audiencias, mismo que se ha reunido de manera intensiva desde mayo de 1998, y que ha considerado una gran diversidad de amenazas domésticas e internacionales para la estabilidad financiera del Reino Unido. Sin embargo la estrecha cooperación entre la ASF y el Banco de Inglaterra está reforzada por el intercambio de membresías del Presidente de la ASF en su carácter de miembro de la Corte del Banco de Inglaterra y por el Vicegobernador del referido Banco, quien es miembro del Consejo de la ASF, el Memorándum de Entendimiento ha ayudado a asegurar la coordinación oportuna y eficiente, así como la distribución de trabajo entre las tres instituciones.

La experiencia hasta la fecha respecto a la cooperación y la información compartida entre las tres instituciones nos permite vislumbrar que los acuerdos funcionarán de manera eficiente durante una crisis, más aún, la ASF debe, como regulador único de los servicios financieros, ser capaz de proporcionar un mejor y más rápido acceso a la información referente a la posición general de un grupo financiero que se encuentre en dificultades, en comparación a la información que podría proporcionarse en el pasado bajo un sistema de reguladores múltiples responsables de instituciones individuales que formen parte del grupo. Bajo los nuevos acuerdos, la perspectiva del Banco de Inglaterra a través de la información que le proporciona la ASF le da mayor visión del desarrollo de los mercados financieros.¹⁶³

¹⁶³ BRIAULT, Clive. Op. Cit. pp. 14-15.

Por ultimo, desde mi personal punto de vista, estimo que los poderes que detentan los órganos supervisores deben incluir el licenciamiento de entidades; su supervisión; fijación de normas y estándares; emisión o preparación de regulación; remoción de directores, auditores; retiro de licencias; suspensión de operaciones; imposición de penalidades y transferencia de compromisos. El regulador unificado en el Reino Unido (Financial Services Authority), reúne la totalidad de estos poderes, a diferencia del resto de las agencias de supervisión integrada, que se han establecido en otras partes del mundo, lo cual debe servir de ejemplo a los países que pretendan establecer este modelo de supervisión.

C.- Ventajas y desventajas de la supervisión financiera integrada en una institución con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus gobiernos

Antes que nada, debo precisar que en este apartado expondremos de manera somera dichas ventajas y desventajas, en virtud de que su estudio detallado se reserva para el siguiente capítulo de esta investigación, máxime que no queremos hacer repeticiones innecesarias.

Ventajas

- Reducir la burocracia, eliminando cargos y funciones repetitivas;
- Aumentar el peso institucional y por tanto la efectividad de la regulación financiera;
- Separar institucionalmente las decisiones relativas a crisis bancarias del Poder Ejecutivo, y evitar las presiones políticas y de grupos económicos de interés en las decisiones de estabilización del sistema financiero. Esto da credibilidad a la solidez del citado sistema y evita, por si sólo que las crisis ocurran, haciendo innecesaria la intervención del Ejecutivo, evitando ruido en su gestión económica, política y social;
- Contar con un personal profesional bien pagado que sea inmune a las presiones de captura de las actividades reguladas;
- Evitar el arbitraje regulatorio, es decir que una misma entidad o actividad financiera se encuentre regulada por diversas legislaciones o

reglamentaciones sobre el mismo fin o sentido, lo que produce una sobreregulación innecesaria;

- Proporcionar a las autoridades en su conjunto una mejor visión de las entidades financieras complejas y de los grandes desarrollos de la industria financiera.

Desventajas

- Crear un mega regulador, que no pueda ser controlado por el Estado;
- Perder la especialización en la vigilancia de las entidades financieras en lo particular;
- Conflicto de intereses entre la política económica establecida por el Ejecutivo y la política de supervisión diseñada por el ente único de supervisión;
- Llevar a cabo una supervisión ineficaz, toda vez que hay aún diferencias entre los negocios, actividades y riesgos entre los distintos intermediarios.

Expuesto lo anterior, me resta precisar algunas consideraciones hechas por autores de talla internacional que han estudiado ampliamente el tema, así tenemos a Charles Goodhart y Philipp Hartmann, quienes mediante una reseña de la experiencia internacional han indicado: "existe una variedad de estructuras institucionales de regulación financiera, algunos estados como Suecia, Canadá y Dinamarca tienen reducido el número de agencias regulatorias y en algunos casos han creado una mega agencia reguladora única, esto referido a Reino Unido, otros optan por múltiples agencias y en ciertos casos tienen incrementado el número de estas o piensan incrementarlo. Diferentes estructuras institucionales son resultado de diversos factores como la evolución histórica, la estructura del sistema financiero, las estructuras tradicionales políticas o el tamaño del estado y su sector financiero. Con respecto a este último factor, por ejemplo se logran economías de escala en regulación, con

una única agencia supervisora lo cual es posible y apropiado para un pequeño estado."¹⁶⁴

Derivado de lo anterior se aprecia que en el mundo no existe uniformidad sobre la organización que debe adoptar el ente supervisor, si no que más bien debe establecerse dependiendo de la situación de cada nación, por lo cual considero que antes de tomar una decisión al respecto, previamente se debe estudiar el mercado financiero y las entidades que operan en el mismo, para estar en mejores condiciones a la hora de tomar una decisión sobre la estructura que debe fijarse en México.

¹⁶⁴ GOODHART, Charles. Philipp Hartmann. David Llewellyn y otros. Financial Regulation, why, how and where now. Editorial. Routledge en asociación con el Banco de Inglaterra. London + New York, 1998. p. 145.

CAPÍTULO IV

LA CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO, COMO ÓRGANO AUTÓNOMO DEL ESTADO

I.-Importancia de la supervisión financiera

El autor Rafael Díaz Arias, en su obra titulada: "Aspectos de la Supervisión Financiera", señala la trascendencia e importancia que reviste para el crecimiento y desarrollo económico de un país, la supervisión financiera, consideraciones que por su precisión me permito esbozar a continuación:

"No existe discusión en cuanto a que la actividad financiera y en específico la bancaria está inmersa en alternativas de riesgo generadas interna y externamente, amén de otros flancos que exponen la estabilidad de este negocio, como es el caso del fraude y la malversación de fondos. El panorama se complica si tenemos presente que la intermediación financiera, función típica de los bancos, determina por sí misma el manejo de recursos ajenos, de tal suerte que son los depositantes, ahorradores, inversionistas y acreedores en general los más expuestos o eventualmente afectados por estos riesgos.

Bajo este marco de realidades y tomando en cuenta el destacado papel que cumplen los bancos en la actividad económica de un país, al actuar como los agentes que asignan los recursos financieros que demandan sus distintas actividades, encontramos la razón de ser de la supervisión financiera de que necesariamente deben ser objeto estas empresas, que están rodeadas de un evidente interés público. Es así como se hace necesaria la supervisión para que las entidades financieras que integran el sistema financiero de un país respondan en el desarrollo de su gestión especializada al esquema macroeconómico que haya diseñado la autoridad monetaria y el Gobierno de un Estado."¹⁶⁵

¹⁶⁵ DÍAZ ARIAS, Rafael. Op. Cit. pp. 5-6.

Desde mi punto vista y compartiendo las manifestaciones aludidas por el citado autor, creo que la existencia de una inspección y vigilancia en las entidades financieras reviste suma importancia para el crecimiento y desarrollo económico de un Estado, por las apreciaciones siguientes:

- Preserva el equilibrio del sistema de pagos de la economía;
- Protege el ahorro de la comunidad;
- Garantiza un adecuado financiamiento del sector productivo;
- Profundiza el ahorro financiero y democratiza el crédito;
- Protege a los usuarios de servicios financieros y regular la oferta monetaria;
- Encausa la actividad de las entidades financieras al logro de ciertos resultados que se orienten al interés general de la colectividad.

No resulta extraño por eso, que en nuestro país, la rectoría del sistema financiero por parte del Estado se concibe en función de que el mismo oriente fundamentalmente sus actividades a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización a una amplia cobertura, con apego a sanas prácticas y usos bancarios.

En síntesis considero, que con la supervisión financiera de manera indirecta se persigue que el ahorro de la comunidad pueda circular adecuadamente hacia los sectores productivos, bajo la forma del crédito, a través de mercados primarios formales, que le den transparencia a la actividad de intermediación y favorezcan una evolución en el financiamiento del aparato productivo, tareas que llevan acabo entidades bancarias, pero que sin una adecuada supervisión no se podrían conseguir.

II.- La creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, como órgano autónomo del Estado

A.- Justificación

El investigador y profesor de finanzas español, Ignacio López Domínguez señala que "la nueva situación de los sistemas financieros y las instituciones que operan en los mismos, derivado de la creación de conglomerados financieros que se dedican a prácticamente todas las áreas del negocio financiero: banca, valores, seguros y pensiones ha dado como resultado la desaparición de la línea divisoria entre los sectores financieros lo cual ha llevado a considerar que la única forma de tener una visión clara de los riesgos de las entidades y la situación de los mercados es concentrando la supervisión en una sola entidad, lo que además facilita la cooperación internacional en estas materias."¹⁶⁶

Es así como en la actualidad los grupos financieros están convirtiéndose en la estructura institucional dominante en el sector de los servicios financieros. A medida que los sistemas financieros han evolucionado y madurado, están difuminándose algunas de las líneas de demarcación entre productos e instituciones, en consecuencia, a la luz de estos cambios, los supervisores del sector financiero deben evaluar la eficacia que sigue teniendo el marco regulatorio especializado. Deben hallar formas de asegurar que dicho marco fomente la seguridad y la solidez independientemente de la complejidad del grupo.

En un discurso pronunciado por el Subdirector del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del Fondo Monetario Internacional, Carl Johan Lindgren, esbozó "la conveniencia de que institucionalmente las autoridades supervisoras modifiquen completamente el marco institucional para la regulación del sector financiero y concentren la supervisión en un solo organismo, lo cual beneficia las necesidades de supervisión relacionadas con

¹⁶⁶ GARCÍA, Ángel. "El Supervisor Único." Revista Ausbanc. Editada por la Asociación de Usuarios de Servicios Financieros. No. 175. Madrid España. Enero de 2005. p.8.

las instituciones financieras que forman parte de un grupo o conglomerado financiero.

Como consecuencia de lo anterior, de gran importancia es establecer un sistema consolidado de supervisión, toda vez que los desafíos que plantea el desarrollo de los sistemas financieros son verdaderamente enormes, pero se les debe hacer frente, los cambios que se producen en los mercados exigen que las autoridades se adapten si quieren seguir siendo eficaces. Los organismos de regulación y supervisión tendrán que elaborar un enfoque más general para afrontar la gama de riesgos que encaran los conglomerados financieros. Es preciso acometer las reformas con sólidos fundamentos y aprender de quienes ya han transitado por este camino, todo con el objeto de enfrentar los desafíos actuales.¹⁶⁷

Comparto la opinión de los autores tratados con antelación por las consideraciones que mas adelante esbozare, en este sentido la supervisión integrada o integral de los mercados financieros es una tendencia mundial, que cada día gana más terreno. Banqueros de todas partes del mundo han subrayado la necesidad de establecer una supervisión global de los sistemas financieros para sanear las operaciones y evitar contagios de las crisis internacionales.

Considero entonces, que la organización de supervisión debe reflejar la estructura y la organización de las empresas supervisadas; por ejemplo en el caso de nuestro país en que son comunes o dominantes las agrupaciones financieras conforme a la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, tiene más sentido que la supervisión también sea integrada, con el objeto de facilitar el ejercicio de la misma y tener una visión global del grupo financiero, de una manera ilimitada, toda vez que en la actualidad nuestros órganos supervisores ejercen sus funciones mediante una base consolidada es decir una técnica contable cuyo objetivo consiste en obtener una representación fiel de la situación económica-patrimonial de un grupo de empresas y de sus resultados,

¹⁶⁷ Discurso pronunciado por Carl Johan Lindgren en la cuarta Asamblea de la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas en Lima Perú el 31 de mayo de 2001.

pero esto no es suficiente nuestro mercado exige que no existan brechas en la información contable de los grupos financieros, lo cual se eliminaría si contáramos con un órgano único de supervisión, no basta con establecer acuerdos de coordinación entre las distintas autoridades reguladoras, toda vez que esto implica que cada supervisor vea una parte del grupo, pero ninguna de las tres Comisiones (Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro por el Retiro), tiene un panorama completo de todos, máxime que los gremios (bancario, asegurador, afianzador, bursátil, y de pensiones) han argumentado que en México, operan muchas autoridades supervisoras, las cuales imponen excesivos requisitos y emiten un sin número de reglamentaciones, duplicando el trabajo por parte de las entidades financieras supervisadas, al tener estas que cumplir con los requisitos de información solicitados por cada autoridad lo cual contribuye a que una sola entidad financiera pase por varias autoridades de regulación, así como el pago de cuotas de inspección y vigilancia generando costos altos que repercuten en el encarecimiento de los servicios financieros y el aumento en el cobro de comisiones por parte de las entidades financieras, todo esto en perjuicio de los usuarios de los referidos servicios.

El Licenciado Jonathan Davis, Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha informado: "desde hace tiempo, más de dos años, han venido trabajando todas las autoridades financieras en varios proyectos que revisan el sistema regulatorio, esto en consideración a que las mismas han manifestado que el flujo de información entre estas no es muy adecuado, poniendo como ejemplo que cuando se requiere una aprobación para integrar una filial o modificar las condiciones de operación de las existentes, se duplica el trabajo regulatorio o de supervisión.

Máxime que en los últimos años el sistema financiero ha evolucionado, se ha consolidado y ahora otros intermediarios como la Sofol (Sociedad Financiera de Objeto Limitado), han sido adquiridos por los bancos, se han integrado los grupos financieros y son muy fuertes en virtud de que tienen bajo la esfera de

las tenedoras de acciones una gama de filiales diversificada. Por ello han pensado que la supervisión tiene que fortalecerse para hacer frente a ese reto de regulación y supervisión, con el fin de reforzar la prevención que evite descabros y problemas, y en caso de que ocurrieran, se requieren métodos para resolverlos con más agilidad de lo que se dio en décadas pasadas.”¹⁶⁸

Expuesto lo anterior, desde mi opinión se justifica la creación de un solo órgano supervisor en el país, en virtud del sistema financiero que vivimos controlado por grupos financieros los cuales rompen la especialidad en la supervisión que alguna vez se tuvo que tener, cuando contábamos con una banca especializada, pero ahora una operación puede comenzar en un banco y terminar en una institución de seguros, lo que obliga a una supervisión consolidada y esto únicamente se puede hacer a través de un sólo organismo de supervisión, por otra parte, recordemos que México es un país pobre, por lo que no se justifica que contemos con un gran aparato burocrático de regulación dividido y especializado en cada materia, si nuestro sistema financiero se ha mutado gracias al fenómeno conocido como liberalización financiera, el cual nos presenta el reto de modificar las estructuras de nuestras autoridades de supervisión, para evitar una sobrerregulación y falta de homologación en la misma.

Bajo esté esquema, me resta precisar algunos puntos que pueden ayudarnos a fundamentar la creación de un solo organismo de supervisión en un país en transición o con economía emergente como el nuestro, puntos que me permito esbozar a continuación:

El autor ingles Michael Taylor economista principal del Fondo Monetario Internacional, que dictaba un curso sobre regulación financiera en la Universidad de Reading Inglaterra, cuando preparó el documento en que se basa este apartado, analiza como puede ayudarnos la experiencia escandinava y la del Reino Unido, a determinar si los países en desarrollo y en transición deben adoptar un sistema de supervisión integrada.

¹⁶⁸ SALGADO, Alicia. "Profunda revisión de la regulación financiera." El Financiero. No. 6751. México 28 de febrero de 2005. p. 6.

“Los países en desarrollo y en transición tienen varias características especiales que no existen en los países desarrollados y viceversa. En muchos países en desarrollo y transición se ha estimado, acertadamente que la supervisión bancaria constituye una prioridad por que los bancos dominan el sector financiero, por consiguiente, en esos países se han hecho importantes esfuerzos por mejorar la supervisión bancaria, que casi siempre esta en manos del Banco Central. Ahora bien lo observado en escandinavia indica que la integración podría tener grandes beneficios, pero es necesario examinar cuidadosamente ambos extremos del debate.

La experiencia de la citada región ha demostrado que el argumento del pequeño sistema financiero constituye una justificación para crear un organismo integrado de supervisión, este argumento parece ser aplicable también a muchos países en desarrollo y en transición pues, si bien en varios de ellos la población es mucho mayor que en los países escandinavos, su sistema financiero medido según los activos o el capital, es aproximadamente del mismo tamaño o más pequeño.

Asimismo, el deseo de lograr economías de escala en los servicios de respaldo e infraestructura, también reviste importancia para los países en desarrollo y en transición que deseen establecer una supervisión integrada, es decir que el costo de la supervisión de una actividad sea menor al aumentar el volumen de dicha actividad, estos beneficios no deben subestimarse cuando los organismos están sujetos a fuertes restricciones presupuestales. Por su parte, el argumento del conglomerado financiero resulta muy pertinente, si bien en los países en desarrollo o en transición los bancos siguen dominando el sistema, los mercados están relativamente poco desarrollados, y hay un menor número de intermediarios financieros no bancarios tales como compañías de seguros o fondos mutuos, en estos mercados, los bancos proveen frecuentemente una amplia gama de servicios financieros, bajo esta tesitura el organismo de supervisión bancaria podría regular no sólo los bancos sino también otro tipo de intermediarios y actividades financieras para garantizar que las actividades de

todos los bancos sean objeto de una supervisión consolidada eficaz, es decir lo importante radica en que la organización de regulación debe ser un reflejo de la organización del sector regulado.¹⁶⁹

Un argumento final a favor de la supervisión integrada que destaca el referido autor inglés, es que "la citada supervisión se adapta bien cuando el sector financiero es objeto de cambios e innovación acelerados, por ejemplo, como resultado de la reciente liberalización financiera, con la supervisión especializada es difícil, comparativamente, que los posibles problemas desaparezcan a través de las brechas existentes entre las jurisdicciones regulatorias. En muchos países en transición el sector financiero se está transformando rápidamente, especialmente tras la referida liberalización, el surgimiento de nuevos tipos de intermediarios financieros y nuevos productos financieros podría dejar obsoletas las estructuras regulatorias convencionales.

Por otro lado, en el Reino Unido se ha adoptado un enfoque más sistémico para la gestión de crisis que el enfoque de los países escandinavos, basado en un memorando de acuerdo tripartito entre el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el organismo integrado de supervisión. Esto podría servir como modelo también para otros países interesados en fusionar sus organismos de supervisión financiera.

Es así como la experiencia de escandinavia permite, aclarar en qué condiciones un país en desarrollo o en transición debe considerar la adopción de un organismo integrado de supervisión del sector financiero, con base en los siguientes puntos:

- El argumento sobre las economías de escala para establecer un organismo integrado en un país en desarrollo o en transición o de hecho en cualquier país con un sector financiero pequeño es muy conveniente.
- Cuando el sector financiero está dominado por los bancos y hay poco margen para los mercados de capital o un sector financiero sumamente

¹⁶⁹ TAYLOR, Michael y Alex Fleming. "Integrated Financial Supervisión: Lessons from Northern European Experience". Editado por el Banco Mundial. E.U. 1999. pp.25-27.

integrado, se justifica la adopción de un enfoque integrado, pues es difícil que un sector financiero no bancario pequeño sea capaz de mantener organismos regulatorios independientes eficaces.¹⁷⁰

De acuerdo con lo sustentado por el autor Michael Taylor, me permito señalar que comparto sus argumentos y consideraciones aludidas, para fundamentar la creación de un organismo de supervisión integrada en países en transición o con economías emergentes, pero considero necesario hacer algunas anotaciones, sobre la realidad que se vive en nuestro sistema financiero para poder determinar de manera real el establecimiento de una única autoridad de supervisión integral o integrada, en nuestro país.

Como primer punto preciso que la supervisión actual de la mayoría de las entidades financieras que se encuentran autorizadas para operar en nuestro mercado, la ejerce la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es decir, el mercado se encuentra dominado por las instituciones bancarias, en virtud de que no se ha dado, un mayor auge y promoción en la utilización y crecimiento de otros sectores financieros como el asegurador o el sistema de pensiones, y a pesar de ello observamos, que se encuentran regulados por autoridades distintas, lo cual sin lugar a duda dificulta y entorpece la supervisión, pues el sistema financiero actual, no encuentra justificación a dicha división, máxime que una autoridad es la que esta supervisando a casi la totalidad de las entidades, es decir México cuenta con un fundamento real para pensar en el establecimiento de un solo ente supervisor y lo es así por que nuestro sistema, al igual que el de otros países desarrollados, tienen operando grandes grupos financieros los cuales prestan sus servicios de manera integrada, en virtud de que ofrecen paquetes financieros que incluyen servicios de banca, seguros y de pensiones, lo cual nos lleva a considerar si los órganos supervisores están preparados para ejercer una adecuada supervisión sobre ellos.

Resulta apropiado precisar que la forma de organización de las entidades financieras, la manera en como brindan sus servicios, y el auge que han tenido

¹⁷⁰ Ibidem. pp. 28-31.

en nuestro país, da las condiciones para crear un solo ente supervisor, pues dichas condiciones son las mismas que se vivieron en países desarrollados y que fundamentaron la creación de sus órganos actuales de supervisión integrada.

B.- Beneficios y costos de integrar la supervisión

El investigador del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, D.C., Edgardo Demaestri en coordinación con el profesor de la Universidad Argentina de la Empresa, Gustavo Ferro, en uno de sus trabajos, analizan los costos y beneficios de integrar la supervisión, precisando que "aunque la necesidad de coordinación entre las autoridades supervisoras de un país es clara, algunos esquemas institucionales restringen los flujos de información entre los mismos. Como mínimo el sistema legal debe permitir a los supervisores compartir información y promover la coordinación entre los reguladores de acciones de las diferentes agencias participantes. En el extremo, se puede tender a un regulador unificado, aunque la integración no tiene una justificación directa de aplicación en todos los casos, hay que reconocer la existencia de diferencias entre los intermediarios, la naturaleza de sus negocios, el tipo de contratos que generan, la maduración de deudas y el tipo de riesgo involucrado.

Se analizan entonces beneficios y costos de ambos enfoques relacionándolos a los objetivos centrales de la regulación financiera y a la realidad de los países de América Latina y el Caribe, en los siguientes párrafos se sintetizan las fortalezas y debilidades que se esperan de un enfoque integrado.

Los beneficios de integrar la supervisión se resumen de la siguiente manera:

- 1) La centralización de las funciones y actividades regulatorias permite mejorar las funciones conjuntas relativas a la tecnología de la administración y tecnología de la información y otras funciones de apoyo.
- 2) Crea economías de escala y de alcance. Hay economías de alcance en regulación si los costos de regular dos o más actividades financieras

simultáneamente son menores que la suma de los costos de regularlas por separado. Existen economías de escala si para una actividad en particular el costo medio de regulación cae cuando aumenta el volumen de actividad.

- 3) Una agencia única puede asimismo ser más eficiente al eliminar superposiciones y repeticiones de solicitudes y procesamiento de información. La integración también favorece el desarrollo de un sistema único de supervisión basada en el riesgo, pues los recursos regulatorios se dirigen a aquellas áreas de negocios que implican mayores riesgos respecto de los objetivos de la regulación financiera.
- 4) Se propicia un ahorro en beneficio del público usuario de servicios financieros con el establecimiento de un solo ente supervisor, pues los costos que se derivan de la regulación pueden clasificarse en:
 - a) Institucionales (mantener las agencias regulatorias), es más caro mantener a varias autoridades supervisoras.
 - b) Costos de cumplimiento (los que impone a las empresas la regulación). Las mismas tienen que cubrir cuotas de inspección y vigilancia en cada autoridad supervisora, lo que encarece los servicios financieros.
 - c) Estructurales (excesos de gravámenes, limitaciones para la innovación).
- 5) Favorece la neutralidad competitiva, ya que con la regulación especializada las entidades financieras con productos más diversos tendrán mayor carga regulatoria y de supervisión, lo que no ocurriría con un regulador único.¹⁷¹
- 6) “La creciente existencia de conglomerados financieros exige que el riesgo del grupo sea determinado sobre una base consolidada y que su supervisión esté libre de brechas. Sin embargo talvez sea preferible utilizar la expresión supervisión global, para no inducir a la creencia de

¹⁷¹ Supervisión Financiera Integrada y Fondos de Pensiones Privados. Consulta en Internet http://www.aep.org.ar/espa/anales/PDF_03/Demaestri_Ferro.pdf. España. pp. 6-7.

que la consolidación, como técnica contable específica es el único instrumento del que deben disponer los supervisores. La supervisión por separado se torna inefectiva, un regulador centralizado está en mejor posición de alcanzar los objetivos de protección al consumidor y contribuir a la estabilidad del sistema.

- 7) Se establece una coherencia del marco regulatorio, un regulador único con objetivos claros y consistentes facilita una supervisión coherente enfocada en los riesgos relevantes. La coherencia facilita también la adopción de estándares y códigos de conducta internacionales.
- 8) Facilita la contratación y el mantenimiento de personal de supervisión calificado, pues una organización integrada les ofrece mejores oportunidades profesionales que un pequeño organismo especializado.
- 9) Mediante organismos integrados de regulación será más exitosa la obtención de financiamiento necesario para realizar sus actividades que mediante organismos especializados.
- 10) Los productos financieros son cada vez más difíciles de distinguir. La regulación especializada puede tratar en forma heterogénea productos similares y originar baches en la protección al consumidor.
- 11) Puede existir estancamiento en la información con reguladores segmentados toda vez que la misma no circula ni se comparte.
- 12) Con un regulador segmentado, cada regulador monopoliza una actividad por separado. En ese sentido, no es peor desde el punto de vista de la captura, un regulador unificado que monopolice toda la regulación.
- 13) Eliminar la existencia de zonas grises en las atribuciones y facultades de reguladores especializados.¹⁷²

Por su parte, el autor español Javier Azcarate Aguilar destaca el siguiente hecho: "la amplitud de la consolidación no es independiente de la existencia de varias autoridades supervisoras con competencia en el ámbito financiero. En este orden de ideas, es muy difícil defender que distintas sociedades de

¹⁷² *Ibidem.* pp. 6-8.

carácter financiero que consolidan sus balances deban ser necesariamente supervisadas por distintas autoridades.¹⁷³

Los costos de integrar la supervisión se resumen de la siguiente manera:

- 1) "Hay diferencias entre los negocios, actividades y riesgos entre intermediarios.
- 2) Puede inducir excesiva toma de riesgo del público si el espectro de riesgo entre productos financieros se desvanece.
- 3) Evitar el efecto árbol de navidad, es decir cantidad de objetivos heterogéneos y secundarios que se pueden cargar a una agencia reguladora.
- 4) Evitar el Leviatán (peligro de que un mega regulador se transforme en un organismo burocrático y omnipotente).
- 5) Disminuir la probabilidad de corrupción regulatoria. Sobornar a muchos reguladores puede ser más difícil y caro que sobornar a uno sólo.¹⁷⁴

En esta orden de ideas, me permito esbozar mi opinión, sobre los costos de integrar la supervisión, aludiendo que los argumentos que se exponen en la literatura y muy en especial por los puntos referidos en líneas anteriores carecen de fuerza para justificar la existencia de supervisores especializados por las siguientes consideraciones:

Análisis de los argumentos relativos a los costos de integrar la supervisión	
Costos	Análisis
Diferencia entre los negocios y servicios que brindan las entidades financieras.	Este argumento carece de fuerza, toda vez que en la actualidad la línea divisoria entre los distintos sectores ha ido desapareciendo, gracias a la forma en que brindan sus servicios las agrupaciones financieras, esto es de

¹⁷³ AZCARATE AGUILAR – AMAT, Javier. Op. Cit. p. 18.

¹⁷⁴Supervisión Financiera Integrada y Fondos de Pensiones Privados. Consulta en Internet http://www.aep.org.ar/espa/anales/PDF_03/Demaestri_Ferro.pdf. España. p. 6.

	manera integral.
Excesiva toma de riesgo del público, si los productos financieros se homologan.	Este argumento se refuta, aludiendo en que el riesgo siempre ha existido, pero se puede detectar a tiempo y de mejor manera con un regulador integrado, toda vez que un regulador especializado no cuenta con un análisis global de la agrupación financiera que brinda una gama de servicios financieros.
Evitar el efecto árbol de navidad.	Es improbable este efecto, y carece por lo tanto de fundamentación amén de que no representa un óbice para determinar una supervisión integral.
Evitar el Leviatán financiero: es decir un monstruo regulador.	Podría tener algo de razón este argumento en el sentido de crear un mega regulador, pero es un mal necesario pues la estructura actual de las entidades financieras lo requieren, debemos solamente tener cuidado en fijar sus facultades acorde con la protección de los usuarios de servicios financieros y la estabilidad y solvencia de las entidades financieras, fijando algún mecanismo, que permita un control indirecto por parte del estado, sin mermar por su puesto su autonomía, pudiendo ser mediante un informe de labores al Gobierno.
Disminuir la probabilidad de	Este argumento, carece de sustento,

corrupción regulatoria.	pues para evitar la corrupción se deben emplear otros medios más eficaces, pues la corrupción la propician tanto las entidades financieras como las autoridades supervisoras, en esta tesitura para evitarla pueden emplearse otros mecanismos más precisos como mantener con altos sueldos a los funcionarios, establecer en la legislación causas específicas de destitución de funcionarios para que no sean amenazados, y modificar la naturaleza jurídica del órgano supervisor, dotándolo de plena autonomía.
-------------------------	---

C.- Marco jurídico del nuevo Instituto

1.- Reforma al artículo 28 constitucional

Me permito destacar como primer punto que México no ha sido ajeno al fenómeno de globalización que se ha dado en el mundo, tan es así que en la actualidad la mayoría de las entidades financieras autorizadas para operar en nuestro mercado se integran por filiales de entidades financieras de exterior, así como sociedades controladoras filiales, y esto derivado de la concentración de capitales extranjeros en el mercado nacional, lo cual ha traído como consecuencia el ofrecimiento de una gama de servicios financieros por parte de los grupos financieros, en donde se ha perdido paulatinamente la línea divisoria de cada producto financiero. Es así como surge la necesidad de responder ante este acontecimiento de igual manera, es decir integrando a las autoridades encargadas de ejercer la supervisión y vigilancia del sistema financiero,

adecuándonos al modelo que en la actualidad tienen establecido las entidades supervisadas.

Bajo esta tesis considero que debemos hacerle frente a los cambios que se han venido dando en nuestro mercado financiero, modificando el modelo actual de supervisión para estar acorde con la realidad, toda vez que no basta con mejorar o establecer acuerdos de coordinación entre las distintas Comisiones de supervisión, en virtud de que esto debilita la capacidad de respuesta con que debe contar un órgano supervisor amén de que crea doble o triple regulación que vulnera el sano desenvolvimiento del sistema.

Reforzando lo descrito en las líneas que preceden, es importante señalar que en la doctrina mexicana, se ha planteado la necesidad de contar con un solo ente supervisor, en este sentido tenemos al Dr. Miguel Acosta Romero el cual en su libro titulado: *Nuevo Derecho Bancario*, esboza "la necesidad de mejorar y centralizar los procedimientos de inspección y vigilancia del sistema financiero mexicano, aludiendo que se deben fusionar las actuales Comisiones de supervisión, para atender el problema de los grupos financieros y su vigilancia, él mismo se pregunta si deben continuar funcionando las Comisiones Nacionales especializadas con que contamos o si deben modificarse para crear un solo organismo supervisor acorde con la realidad que se vive en el mercado financiero."¹⁷⁵

En esta misma vertiente se encuentra el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez el cual en su libro titulado: *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil...*, precisa: "la posible conveniencia de crear en nuestro país un solo organismo de supervisión, es decir que abarque: bancos, valores, seguros, fianzas y sistema de ahorro para el retiro, en virtud de los cambios que sean dado en el exterior, al cual denomina Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano,"¹⁷⁶ mismo que sirvió de ejemplo al suscrito para profundizar en este tema.

¹⁷⁵Cfr. ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit. pp. 235-236.

¹⁷⁶Cfr. DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús. Op. Cit. Tomo I. p. 143.

Dicho lo anterior, estoy convencido que nuestro sistema financiero exige un cambio por parte de las autoridades supervisoras, el cual sea hecho cada día más necesario, es por lo que propongo crear un solo ente supervisor autónomo, que contribuirá de mejor manera a mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, en esta orden de ideas el primer paso que se debe dar es modificar el séptimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se establezca la creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, como órgano constitucional autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para ello sugiero la siguiente adición al referido párrafo:

"La supervisión y vigilancia de la totalidad de las entidades financieras que integran el sistema financiero mexicano, será realizada por un órgano autónomo en el ejercicio de sus funciones y administración que se denominará Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano. La conducción de dicho Instituto estará a cargo de un Superintendente y de cuatro Intendentes, los cuales integraran la Junta de Gobierno de dicho Instituto, presidiéndola el Superintendente, dichas personas deberán contar con un alto grado de especialidad en materia financiera y jurídica, y serán designados por el Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores o, en sus recesos por la respectiva Comisión Permanente del Congreso de la Unión, desempeñaran su encargo por periodos escalonados al periodo del Presidente en turno y con duración de ocho años, con la finalidad de que ejerzan sus funciones de manera autónoma. Solo podrán ser removidos por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos que realicen con fines académicos, docentes o culturales."

2.- La nueva Ley del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano

Al lograrse la reforma constitucional propuesta con antelación, se podrá expedir por el Congreso de la Unión, la ley reglamentaria del párrafo séptimo del citado artículo, la cual se denominará Ley del Instituto Nacional de

Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, misma que deberá señalar en sus artículos transitorios la abrogación de las anteriores disposiciones que rigen actualmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (el título respectivo de la ley que regula a las aseguradoras y afianzadoras) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, asimismo, deberá establecer la fusión de las citadas Comisiones en una sola autoridad de supervisión integrada y la disminución del aparato burocrático, incluidos los recursos materiales, presupuestales y humanos estos últimos con su respectiva indemnización, lo cual considero es un mal necesario, que traerá grandes beneficios a los usuarios de servicios financieros a largo plazo.

Por otra parte, dicho cuerpo legal englobará y establecerá las nuevas facultades del Instituto, como la de otorgar autorización a la totalidad de las entidades financieras para que puedan operar en el mercado financiero.

Se precisa también, que distintas leyes financieras aluden a las Comisiones Nacionales de supervisión y sus facultades, pero con la expedición de la Ley del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano se pretende eliminar esta sobrerregulación y establecer de manera clara en un sólo cuerpo legal las facultades del citado Instituto.

Por todo lo descrito con antelación, me permito proponer el Proyecto de Ley que regirá el nuevo Instituto de supervisión, así como la exposición de motivos, la cual considero debe sustentarse en los aspectos relevantes de mi propuesta de tesis, que expongo posteriormente en el numeral IV de este capítulo y para el efecto de evitar repeticiones inútiles remito al lector al título correspondiente para su debida lectura, sugiero entonces el siguiente Proyecto de Ley, siguiendo como modelo la actual Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, precisando que únicamente establezco los artículos que considero se deberán añadir para dar nacimiento a la nueva estructura de supervisión financiera integrada.

PROYECTO DE LEY**Ley del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano****TITULO PRIMERO****De la naturaleza, objeto y facultades****Capítulo I****Naturaleza y objeto**

Artículo 1.- Se crea el Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, como persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración, el cual no se considerará como integrante de la Administración Pública Federal del Estado y se regirá por las disposiciones de esta ley, reglamentaria del párrafo séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 2.- El Instituto tendrá por objeto supervisar, regular y autorizar para su funcionamiento a la totalidad de las entidades financieras que integran el sistema financiero mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Artículo 3.- Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I.- Instituto; el Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano;

II.- Junta de Gobierno o Junta; a la Junta de Gobierno del Instituto;

III.- Entidades financieras, totalidad de entidades financieras o entidades que componen el sector financiero; a las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, sociedades financieras de objeto limitado, oficinas de representación y agencias de bancos extranjeros, filiales de entidades financieras del exterior organizadas como institución de banca múltiple o sociedad financiera de objeto limitado, fondos y fideicomisos gubernamentales, financiera rural, empresas que prestan servicios a entidades financieras, sociedades de información crediticia, casas de bolsa, especialistas bursátiles, bolsas de valores, instituciones para el depósito de valores, instituciones calificadoras de valores, futuros y opciones, cámaras de compensación, sociedades de inversión, sociedades operadoras de sociedades de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, casas de cambio, personas que operen con el carácter de entidad de ahorro y crédito

popular, organismo de integración, instituciones de seguros, sociedades mutualistas de seguros, afianzadoras, reafianzadoras, reaseguradoras, agentes de seguros y de fianzas, ajustadores de reaseguro, intermediarios de reaseguro, sociedades de servicios complementarios o auxiliares de las operaciones de seguros, filiales de entidades financieras del exterior organizadas como instituciones de seguros o de fianzas, administradoras de fondos de ahorro para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos de ahorro para el retiro, cualquier otra entidad que de alguna manera participe en los referidos sistemas, y otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de las cuales el Instituto ejerza facultades de supervisión;

IV.- Organismos de integración; a las federaciones y confederaciones a que se refiere la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

Capítulo II

De las facultades

Artículo 4.- Corresponde al Instituto el ejercicio de las siguientes facultades:

I.- Realizar la supervisión y vigilancia de la totalidad de las entidades financieras que componen el sistema financiero, los organismos de integración, así como las demás personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes financieras;

II.- Emitir la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades financieras que integran el sistema financiero;

III.- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera;

IV.- Autorizar la constitución y operación de la totalidad de las entidades financieras, previa opinión que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, sin que dicha opinión sea vinculante para otorgar dicha autorización;

V.- Ordenar la suspensión de operaciones o revocación de las autorizaciones concedidas a las entidades financieras que componen el sistema financiero, cuando las mismas infrinjan esta ley o la legislación que les resulte aplicable, así como las disposiciones que deriven de ella.

VI.- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades sujetas a su supervisión, con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las regulan;

VII.- *Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, de todas las entidades financieras sujetas a su supervisión.*

VIII.- *Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades de esta ley;*

TITULO SEGUNDO

De la organización

Capítulo I

De las bases de organización

Artículo 5.- El Instituto para la consecución de su objeto y el ejercicio de sus facultades contará con:

I.- Junta de Gobierno;

II.- Superintendente;

III.- Intendentes;

IV.- Auditor externo;

V.- Direcciones Generales;

VI.- Demás unidades administrativas necesarias.

Capítulo II

De la Junta de Gobierno

Artículo 6.- La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, de entre estos, el Ejecutivo Federal nombrará al Superintendente quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Intendentes.

Artículo 7.- Los cargos de Superintendente e Intendentes durarán ocho años. El periodo del Superintendente comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Intendentes serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal.

Artículo 8.- Son causas de remoción de un miembro de la Junta de Gobierno:

I.- La incapacidad mental, así como la incapacidad física que impida el correcto ejercicio de sus funciones;

II.- El desempeño de algún cargo empleo o comisión, distinto de los previstos en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional;

III.- No cumplir los acuerdos de la Junta de Gobierno;

IV.- Utilizar en beneficio propio o de terceros, la información confidencial de que disponga en razón de su cargo, a sí como divulgar la mencionada información sin la autorización de la Junta de Gobierno.

Artículo 9.- El Superintendente o cuando menos dos de los Intendentes podrán convocar a reunión de la Junta de Gobierno, cuyas sesiones deberán celebrarse con asistencia de por lo menos tres de sus miembros. Si no concurriere el Superintendente, la sesión será presidida por quien aquel designe. Las resoluciones requerirán para su validez del voto aprobatorio de la mayoría de los presentes, quien presida la sesión tendrá voto de calidad en caso de empate.

El Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público así como el Gobernador y un Subgobernador del Banco de México, podrán asistir con voz pero sin voto a las sesiones de la Junta de Gobierno, para lo cual serán previamente convocados, dándoles a conocer los temas a tratar.

Artículo 10.- Corresponde a la Junta de Gobierno:

I.- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, delegados fiduciaros, comisarios, apoderados, funcionarios, y demás personas que puedan obligar a las entidades sujetas a su supervisión, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;

II.- Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades que integran el sistema financiero, con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las rigen;

III.- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión del Instituto, así como a las disposiciones que emanen de ellas. Dicha facultad podrá delegarse en el Superintendente.

IV.- Autorizar la constitución y operación de la totalidad de las entidades financieras que integran el sistema financiero mexicano previa opinión que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, sin que dicha opinión sea vinculante para otorgar dicha autorización;

V.- Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Instituto, así como

aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio;

VI.- Aprobar disposiciones relacionadas con la organización del Instituto y con las atribuciones de sus unidades administrativas;

VII.- Aprobar el Reglamento Interior del Instituto el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;

VIII.- Resolver sobre otros asuntos que el Superintendente someta a su consideración.

Capítulo III

Del Superintendente

Artículo 11.- Corresponde al Superintendente del Instituto:

I.- Tener a su cargo la administración del Instituto, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta ley confiere a la Junta de Gobierno;

II.- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

III.- Declarar con acuerdo de la Junta de Gobierno en su caso, la intervención administrativa o gerencial de las entidades con el objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez.

IV.- Informar al Banco de México y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la liquidez y solvencia de las entidades.

Artículo 12.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público solicitará a un colegio de contadores ampliamente representativo de la profesión, le proponga una terna de firmas de reconocido prestigio, entre las cuales designará al auditor externo del Instituto con la aprobación de la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.

El auditor tendrá las más amplias facultades para examinar y dictaminar los estados financieros del Instituto, así como para revisar la contabilidad y demás documentación relacionada con está, debiendo enviar al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión copia de los dictámenes que presente a la Junta de Gobierno, y un informe sobre el ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física.

TÍTULO TERCERO

De las disposiciones generales

Capítulo único

Artículo 13.- Las entidades que integran el sector financiero, sociedades emisoras, personas físicas y demás personas morales sujetas conforme a esta ley a la supervisión del Instituto, deberán cubrir los derechos correspondientes en los términos de las disposiciones aplicables.

Los derechos a que se refiere este artículo se destinarán a cubrir el presupuesto del Instituto.

Si al finalizar el ejercicio presupuestal, existiera saldo proveniente de los ingresos por concepto de derechos, el Superintendente transferirá la parte no comprometida del presupuesto a una reserva especial en el Banco de México, la que será destinada a la cobertura de gastos correspondientes a posteriores ejercicios.

Artículo 14.- El Superintendente recaudará los fondos con que las entidades sometidas a su vigilancia deban contribuir al mantenimiento del Instituto mediante el pago de cuotas de inspección y vigilancia y los depositará en una cuenta en el Banco de México. De esa cuenta girará para efectuar los gastos que demande el funcionamiento del Instituto.

Artículo 15.- Las entidades del sector financiero sujetas a la supervisión del Instituto, estarán obligadas a proporcionarle los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la información que la misma estime necesaria en la forma y términos que les señale, así como a permitirle el acceso a sus oficinas, locales y demás instalaciones.

Artículo 16.- El Instituto enviará al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, y en los recesos de éste último, a su Comisión Permanente lo siguiente:

I.- En enero de cada año, una exposición sobre la política de supervisión a seguir por el Instituto en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física del citado Instituto, correspondiente a dicho ejercicio;

II.- En septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política de supervisión, durante el primer semestre del ejercicio de que se trate y en general, sobre las actividades del Instituto en el conjunto de dicho ejercicio.

Artículo 17.- Cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión podrá citar al Superintendente para que rinda informes sobre las políticas y actividades de la mencionada autoridad.

Artículo 18.- El Instituto será una institución sin propósitos de lucro, misma que se financiara principalmente de las cuotas de inspección y vigilancia a cargo de la

totalidad de las entidades financieras que integran el sistema, así como del producto de las multas que se apliquen a las entidades supervisadas por el mismo.

Artículo 19.- El procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las multas que no hubieren sido cubiertas oportunamente al Instituto, se aplicará por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por el propio Instituto, a través de la unidad administrativa que señale su propio Reglamento Interior, quedando necesariamente el producto de la multa a beneficio del Instituto.

Artículo 20.- Las relaciones laborales entre el Instituto y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el Apartado B del artículo 123 constitucional y por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Artículo 21.- El Instituto será la autoridad máxima de supervisión financiera, sin perjuicio de las atribuciones que en esta materia tiene encomendado el Banco de México.

En el ejercicio de sus facultades el propio Instituto deberá establecer acuerdos de coordinación con el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el objeto de lograr un mayor flujo en el intercambio de información entre las citadas autoridades, contribuyendo a un mejor manejo de la política de supervisión, económica y monetaria del país.

III.- Justificación del por que dotarlo de autonomía

El Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez manifiesta: "las experiencias recientes han definido una tendencia mundial hacia la confrontación de organismos de supervisión de todo el sistema financiero, con el mayor grado de autonomía posible, por lo que para ello se deben tener presentes dos elementos fundamentales: mayor libertad de acción, y capacidad de respuesta. Cuando se habla de libertad de acción, hay que referirse a la autonomía que, de manera incuestionable, debe conferir la ley a los organismos de supervisión y control para: administrar, sin lugar a cuestionamiento ni interferencia alguna, el marco legal que norma el sistema financiero; contar con mecanismos legales de ejecución automática para la aplicación de sanciones a los infractores de la ley y que eviten la subjetividad o discrecionalidad del supervisor; y disponer de recursos económicos suficientes para sufragar sus gastos en forma autónoma.

Las facultades anteriores constituyen la base que debe sustentar la capacidad de respuesta con que debe contar todo organismo de supervisión y control, en un entorno dinámico y sujeto a cambios permanentes y muchas veces impredecibles. La autonomía de los organismos de supervisión garantiza la correcta aplicación de la ley que norma las actividades de los sistemas financieros. El sano desarrollo de las actividades de intermediación, permite canalizar los recursos internos de un país, ahorro interno, hacia la inversión productiva, ya que la inversión interna es una condición necesaria para sustentar genuinos procesos de desarrollo y crecimiento económico.

Adicionalmente, la autonomía de dichos organismos permite tomar decisiones oportunas sobre situaciones que pueden comprometer a los sistemas financieros, con la necesaria oportunidad, evitando demoras que podrían tener consecuencias negativas en el desenvolvimiento y estabilidad del mismo.¹⁷⁷

Por su parte, el autor Ernesto Livacic indica: "en los últimos 10 años, la supervisión bancaria ha sufrido una rápida y dinámica evolución, en la dirección de adoptarse a las nuevas realidades del mercado y a las nuevas disposiciones legales y administrativas que permitieron una mayor actividad bancaria. Así es usual que junto con la ampliación de las actividades bancarias y con las menores restricciones al financiamiento, se busque dotar a las instituciones supervisoras, superintendencias o comisiones bancarias de efectiva autonomía, privilegiando su carácter técnico y profesional para que cumplan de manera efectiva con su tarea, así tenemos que el ritmo de crecimiento de la actividad bancaria ha sido muy vertiginoso lo que, junto con algunas crisis bancarias acaecidas, han exigido una capacidad de adaptación y respuesta a los entes supervisores muy difícil de alcanzar pues no se ha modificado la legislación de manera simultánea."¹⁷⁸

¹⁷⁷ Ibidem. pp. 149-150.

¹⁷⁸ LIVACIC, Ernesto y Sebastián Saez. "La Supervisión Bancaria en América Latina en los Noventa." Revista Cuatrimestral del CEPAL. Editada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Num. 10. Santiago de Chile. 2000. pp. 39-40.

Dentro de esta corriente sobre la autonomía en los entes reguladores, tenemos al multicitado autor inglés Michael Taylor, quien se ha pronunciado a favor de la misma, refiriendo que "la intromisión política en la reglamentación y supervisión financiera profundizó y agravó prácticamente todas las crisis del sector en la última década. En consecuencia, la comunidad mundial cada vez más consciente de la necesidad de un régimen reglamentario adecuado, como parte de una labor más amplia orientada a prevenir las crisis y mejorar la supervisión del sector financiero está explorando estrategias para proteger a los reguladores y supervisores de influencias indebidas. Aludiendo que se necesita de regímenes apropiados para promover la independencia en los órganos supervisores, lo que es fundamental para reducir la probabilidad de intromisión política en el proceso de supervisión.

Dicha independencia en los órganos fiscalizadores es importante para la estabilidad financiera por muchas razones de las cuales lo es también la del Banco Central. Un organismo fiscalizador independiente puede garantizar la aplicación congruente y objetiva de las normas reglamentarias a lo largo del tiempo. Asimismo, los banqueros actuarán con más prudencia si saben de antemano que las instituciones insolventes se cerrarán y que fracasarán las presiones para mantenerlas a flote, reduciendo así la posibilidad de una crisis total del sector, en cambio cuando los políticos participan directamente en la aplicación de las reglamentaciones, podrían ser influenciados por otras consideraciones al adoptar sus decisiones, que entonces se amoldan a las circunstancias. Las crisis de los años noventa en algunos países en que los organismos reglamentarios y supervisores no eran independientes ofrecen un sólido argumento en pro de esa independencia. Los casos en que la crisis se evitó gracias a una mejor gestión reglamentaria también confirman este argumento, pero dado el carácter confidencial de la supervisión, es improbable que se den a conocer."¹⁷⁹

¹⁷⁹ DAS S. Udaibir, Marc Quintín y Michael W. Taylor. "Los Reguladores Financieros Necesitan Independencia." Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional (FMI) Finanzas y Desarrollo. Volumen 39. Numero 4. Washington. Estados Unidos. 2002. pp. 23-24.

"Por otro lado, si bien es cierto que en América Latina en su conjunto, se han emprendido reformas en el sector bancario para perfeccionar el marco regulatorio en que operan las instituciones bancarias y que al mismo tiempo se incrementó la presencia de operadores extranjeros, no es menos cierto que, en su mayoría, los países latinoamericanos siguieron experimentando grandes crisis sistémicas o severas inestabilidades bancarias. Esto indica que aun existen temas pendientes que deben ser abordados para contar con un sector financiero sólido en la región. Destaca entre ellos la necesidad de avanzar más hacia una mayor autonomía efectiva de los entes fiscalizadores, separando la supervisión financiera de las decisiones económicas y políticas coyunturales. Por consiguiente, tenemos la tarea pendiente de otorgar a los órganos supervisores una real y efectiva autonomía, con dimensiones, políticas, jurídicas, económicas y operacionales."¹⁸⁰

Reforzando lo anterior, el autor Rafael Díaz Arias ha esbozado: "hoy en día se aprecia una clara tendencia en el sentido de conceder más y más autonomía a la fiscalización financiera, más aún son pocos los casos que presentan instituciones totalmente independientes, por lo que habrá de convencer a los políticos de la necesidad de contar con reguladores independientes y responsables en pro de la estabilidad financiera a largo plazo. En virtud de que sólo funcionando dentro de un marco de total autonomía es posible esperar el desarrollo pleno de una gestión tan delicada como la que corresponde ejecutar a la entidad responsable del control financiero. Estamos frente a una función técnica, especializada y de naturaleza eminentemente objetiva, comprometida permanentemente en la toma de decisiones trascendentes, que deben estar basadas en elementos de juicio muy propios, al margen de todo tipo de interferencia y presiones."¹⁸¹

¹⁸⁰ LIVACIC, Ernesto y Sebastián Saez. "La Agenda de la Supervisión Bancaria en América Latina." Revista Cuatrimestral del CEPAL. Editada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Num. 74. Santiago de Chile. 2001. p. 125.

¹⁸¹ DÍAZ ARIAS, Rafael. Op. Cit. p. 13.

Aunado a lo descrito por los referidos autores sobre autonomía en la supervisión financiera, diversos organismos internacionales preocupados por las crisis financieras acaecidas en el mundo, han evaluado la viabilidad de los esquemas adoptados por algunos países en la estructura de sus entes supervisores, tales organismos internacionales han demostrando los beneficios que se consigue con un esquema de supervisión libre de interferencias de cualquier tipo, es así como se han dado a la tarea de elaborar el Programa de Evaluación del Sector Financiero, el cual entre otras cosas demuestra dichas ventajas, y el que me permito señalar a continuación:

Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF)

“Iniciado en mayo de 1999 por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, el cual demuestra los beneficios de la independencia. El PESF permite a ambas instituciones determinar en que medida los actuales sistemas nacionales de gestión reglamentaria y la falta de independencia exacerban la vulnerabilidad del sistema financiero. Los parámetros usados para evaluar las prácticas nacionales vigentes son el código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras del FMI, los principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria efectiva, los principios básicos para los sistemas de pago importantes a nivel sistémico del Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación, los objetivos y principios de la regulación de valores de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, y los principios básicos de seguros.

Unos 50 países han participado hasta ahora en el PESF, y las evaluaciones han expuesto numerosas deficiencias. Muchos organismos de supervisión afrontan problemas de influencia política, como la intromisión en el proceso de adopción de políticas, la destitución arbitraria de directivos o la falta de independencia presupuestaria. La influencia indebida de las entidades que supuestamente deben supervisar también constituye un problema grave. La acción judicial o la amenaza de iniciarla contra supervisores que no gozan de protección legal en la ejecución de sus funciones y la frecuencia insuficiencia de

la potestad fiscalizadora de los supervisores no solo han reducido su capacidad para aplicar medidas coherentemente, sino también la credibilidad misma de la supervisión bancaria.¹⁸²

Derivado de las evaluaciones reveladas, nos debemos preguntar si en el caso de México, es conveniente seguir con el modelo adoptado de dependencia de los entes supervisores al Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o si tenemos que cambiar la naturaleza jurídica de los mismos, en beneficio de la estabilidad y desarrollo de nuestro sistema financiero. Considero que debe haber una transformación radical, toda vez que con esto se evitarían futuras crisis financieras como la que padecemos en 1994, derivada en parte por la falta de autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que mino su capacidad de supervisión y respuesta oportuna.

A.- Autonomía reglamentaria

“Lo cual significa que los organismos deberán tener un nivel apropiado de autonomía para aplicar normas prudenciales dentro del marco jurídico general. Los supervisores que puedan formular reglamentaciones están mejor habilitados para responder con prontitud y flexibilidad frente a las cambiantes necesidades y la evolución de los mercados internacionales y si han participado de cerca en el proceso de creación de normas, tendrán mejores incentivos para implementarlas y exigir que se cumplan. Se destaca el hecho de que en muchos países los supervisores gozan de autonomía para establecer reglamentaciones prudenciales como en el caso de nuestro país, pero en otros como Alemania, Corea, Hungría, Italia y Sudáfrica, no la tienen, y en algunos la potestad normativa del gobierno y los supervisores no está claramente delineada.

B.- Autonomía en la supervisión

Es esencial para hacer cumplir las normas, imponer sanciones y gestionar las crisis. Para que sea eficaz, la supervisión debe ser en gran medida, invisible, aunque esa característica la hace vulnerable a la intromisión de los

¹⁸² DAS S. Udaibir, Marc Quintín y Michael W. Taylor. Op. Cit. p. 24.

políticos y las entidades supervisadas. Para proteger su integridad, los supervisores deberán gozar de protección legal en el ejercicio de sus funciones, de modo que no se les pueda demandar por cualquier acto sino por los previamente establecidos en la legislación correspondiente, lo que puede paralizar el proceso de supervisión. Deberá otorgarse autoridad exclusiva a los supervisores para conceder y revocar licencias y crearse procedimientos de apelación apropiados para los afectados, pues son los que mejor conocen la composición de los sectores supervisados, se precisa el hecho de que son más eficientes los supervisores si tienen autonomía para revocar licencias, cuando esa autoridad esta en manos de otros organismos o ministerios gubernamentales las amenazas de revocación son ineficaces.¹⁸³

C.- Autonomía institucional

"La cual está garantizada con mecanismos precisos para nombrar y destituir funcionarios superiores, la estructura administrativa del organismo, las funciones y responsabilidades del directorio y la transparencia en la adopción de decisiones, toda vez que los problemas mayores que viven los entes supervisores en nuestro país es la dependencia al poder público gracias a las manifestaciones de injerencia política en la supervisión lo que trae como resultado la alta rotación de Superintendentes o Presidentes del organismo regulador, los que sólo excepcionalmente extienden su mandato al mismo plazo del periodo presidencial y más difícilmente se mantienen en sus cargos frente a un cambio de gobierno, esto unido a que al sustituir al Superintendente o Presidente se reemplaza también una parte importante del personal técnico superior, con lo cual resulta muy difícil conservar y consolidar los avances alcanzados en cada administración."¹⁸⁴

Es por eso, que deben contar con un grado elevado de independencia institucional los órganos supervisores, por consiguiente, se propone que en nuestro país sean elegidos por ambas Cámaras es decir la de Senadores y Diputados, con lo cual se lograría una casi nula intervención del gobierno en el

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 24-25.

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 25.

establecimiento del personal que dirija el ente supervisor, en aras de contribuir a la toma de decisiones de manera profesional y técnica.

D.- Autonomía presupuestaria

"De suma trascendencia resulta la autonomía presupuestaria, en virtud de que da al organismo libertad para determinar sus necesidades de personal, capacitación y remuneración. En muchos países la regulación se financia, cada vez más, con un gravamen a las industrias. Esto puede fortalecer la autonomía pues libera a los reguladores del control presupuestario directo del gobierno.

La autonomía de los organismos reglamentarios no conlleva la ausencia total de control político. La posibilidad de que los organismos independientes se transformen en un cuarto poder público no controlado, es motivo legítimo de inquietud, especialmente entre los supervisores del sector financiero, pues éstos tienen muchas más atribuciones que la mayoría de los demás organismos reglamentarios, cuando interviene en las operaciones de las instituciones financieras o revocan licencias, estos organismos aplican la fuerza coercitiva del estado contra los particulares. Por consiguiente, la rendición de cuentas, transparencia e integridad son cruciales para prevenir el uso abusivo de estas amplias facultades. Puesto que deben justificar sus actos en función de su mandato, los organismos autónomos no solo deben rendir cuentas a las entidades que les delegan su autoridad, el poder ejecutivo o legislativo, sino también al público en general.

Ciertos aspectos de la supervisión financiera incluida la necesidad de confidencialidad y la dificultad de determinar en que medida los supervisores logran sus objetivos hace difícil garantizar la rendición de cuentas. Es necesario establecer una base legal para respaldar la labor de los supervisores, además de objetivos precisos, relaciones bien definidas con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, procedimientos y mecanismos sobre responsabilidad presupuestaria y transparencia.¹⁸⁵

¹⁸⁵ Idem.

En esta tesitura, me permito señalar que la autonomía presupuestaria en los entes encargados de realizar la supervisión financiera, es necesaria si se quiere contar con una capacidad de respuesta inmediata, ante cualquier circunstancia que pueda minar la estabilidad del sistema, se alude que el nuevo Instituto de supervisión que pretendo crear debe financiarse, por medio de las cuotas que paguen las entidades sujetas a su supervisión sin que su presupuesto este sujeto a la aprobación de la SHCP, así como del producto de las multas que se apliquen a las entidades supervisadas por el mismo y que no reciba ninguna partida del gobierno federal, similar a como se financia en la actualidad el Banco de México, lo cual contribuirá de manera precisa a velar por la autonomía de la institución y a contar con una capacidad directa de respuesta ante las necesidades del órgano supervisor, toda vez que sus decisiones serán tomadas con mayor rapidez, al no requerir de la autorización por parte del gobierno en la disposición y utilización de su presupuesto todo en beneficio de los mercados financieros. Cabe señalar que, a pesar de los esfuerzos realizados para dotar a los organismos supervisores de los recursos económicos necesarios para cumplir adecuadamente con su labor, varios de ellos experimentan aún restricciones presupuestarias que condicionan un buen desempeño, gracias a su dependencia con el gobierno.

Por último, preciso que para alcanzar una estabilidad financiera, se debe conceder la misma importancia a la independencia de los organismos de supervisión que la otorgada a la independencia del Banco Central, sin embargo no puede lograrse una independencia real sin un apoyo político amplio, es así como en muchas regiones del mundo (incluyo a México en esta tendencia), los intereses políticos personales dentro del sistema financiero siguen estando fuertemente arraigados y el costo de pasar por alto a los reguladores suele ser bajo, sin embargo hay necesidad de alcanzar el objetivo de contar con reguladores autónomos y muy responsables en pro de la estabilidad financiera, es por eso que se debe trabajar en ello y convencer a los representantes en las

Cámaras, de lo apremiante que sería para el sistema un cambio radical como el que propongo.

IV.- Aspectos relevantes de mi propuesta

Con las consideraciones aludidas a lo largo de este trabajo, estoy convencido de que existen elementos para fundamentar mi propuesta sobre la creación de un solo órgano supervisor del sistema financiero mexicano.

Algunos de los aspectos relevantes que puedo exponer para la creación de una sola autoridad fiscalizadora en nuestro sistema, deriva de las fallas de mercado y de la nueva condición con que se prestan u ofrecen ciertos productos o subproductos por parte de las entidades financieras, cuando más especial o único se considera a los intermediarios o a sus actividades, más razones favorables a favor de la supervisión especializada aparecen. A la vez, cuanto más semejantes entre sí son los distintos negocios, contratos e intermediarios financieros, más razones hay para un tratamiento integrado de su supervisión.

Aunado a lo anterior, se tiene la mala experiencia acaecida en 1994, la cual contribuye a pensar si debemos seguir con el sistema implementado o realmente modificarlo, esto es la crisis bancaria de dicho año que puso de manifiesto la vulnerabilidad de nuestro órgano supervisor, lo cual en parte se hubiera podido evitar si en ese momento hubiéramos contado con un Instituto como el que pretendo se establezca, toda vez que se ha demostrado que las crisis bancarias en América Latina han derivado en parte por la debilidad de los órganos supervisores, los cuales no han podido o no han querido responder de manera eficaz ante los riesgos sistémicos de insolvencia por parte de las entidades que supervisan.

Es por lo que propongo se cree el Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, para hacer frente y atender de mejor manera este problema, toda vez que no se justifica que existan tres Comisiones Nacionales de supervisión, las cuales prácticamente realizan las mismas funciones, sin embargo cuentan con distintas estructuras, personal,

presupuesto, lo cual contribuye a establecer distintas políticas de supervisión y no contar con un análisis global de la situación en que se encuentran las entidades financieras controladas por un grupo financiero, disminuyendo así la capacidad de acción y respuesta de la autoridad para detectar y corregir una posible falla en la solvencia o estabilidad de las mismas, amén de que con la estructura vigente de supervisión, se ha contribuido a encarecer las comisiones que cobran las referidas entidades a los usuarios de servicios financieros. En esta tesitura, preciso que no basta con que se implementen acuerdos de coordinación entre las autoridades de supervisión, lo que se debe hacer es unificarlas, para atender mejor la situación financiera de los grupos financieros, igualmente consideró que al tener un sólo ente supervisor el costo de las comisiones que cobran las entidades supervisadas disminuiría, en virtud de que con el esquema en vigor, las tres Comisiones Nacionales cobran cuotas de inspección y vigilancia a las entidades sujetas a su supervisión, mismas que las cobran a los usuarios de sus productos financieros, al ser varias Comisiones Nacionales se incrementa el pago de cuotas y por lo tanto el pago de comisiones bancarias, en cambio si tuviéramos un solo ente supervisor las cosas serían de otra manera, pues sólo se pagaría una cuota, también al contar con una sola estructura y personal los costos en la administración del órgano supervisor serían menores y esto repercutiría en beneficio de los usuarios de servicios financieros.

Asimismo, se tiene el problema de sobrerregulación y excesiva tramitación por la que tienen que pasar las entidades financieras, las cuales han manifestado que como consecuencia de ello tienen que incrementar su personal administrativo o crear unidades especiales en sus estructuras orgánicas para atender todos los requerimientos y solicitudes de documentos que les hacen las distintas autoridades financieras, y que incluso, a veces sucede que la misma información la llegan a pedir distintas autoridades de supervisión en el mismo momento, lo cual consideran innecesario y perjudicial para los usuarios de servicios financieros, pues son éstos, los que

necesariamente pagarán los gastos que originan un esquema de supervisión especializado.

Siguiendo esta vertiente debo precisar el hecho que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la actualidad ejerce la supervisión de casi la totalidad de las entidades financieras, por lo cual considero que sólo debemos dar un pequeño paso para lograr integrar a las demás Comisiones de supervisión que cuentan con un limitado ámbito de acción sobre las entidades financieras, pequeño paso que nos dará como resultado un gran avance en la forma de ejercer la vigilancia del sector financiero.

Igualmente, planteo que dicha institución goce de cabal autonomía, en virtud de que las funciones que realiza lo ameritan, separándola de la Administración Pública Federal pero estableciendo mecanismos de control por parte de esta, similar a como lo hace actualmente el Banco de México, rindiendo informes al Congreso de la Unión de su gestión, acorde con su propia ley, también deberá dotársele de nuevas facultades como la de autorizar a la totalidad de las entidades financieras, se justifica dicho facultad por la unificación con que debe gozar dicho Instituto para ejercer de manera global la inspección y vigilancia, reforzando con esto su autonomía en el ejercicio de sus funciones, pues será un solo organismo el que autorice, vigile y en su caso revoque dichas autorizaciones a las entidades financieras, máxime que como Instituto de supervisión integral será este el idóneo por su experiencia en la materia, el que deba decidir sobre el establecimiento de nuevos intermediarios financieros, con ello se lograría un poder general sobre los mismos y se establecería un esquema igual al que lleva a cabo la Financial Services Authority en el Reino Unido y que le ha funcionado muy bien, es de señalar que no se pretende modificar por completo las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues se le pediría su opinión así como al Banco de México, cuando se tuviera que autorizar a algún intermediario financiero, sin que fuera vinculante para la institución, pues en todo caso será esta quien decida en otorgar o no la autorización, por consiguiente, estimo de suma

importancia que el Instituto que intento crear cuente con las facultades mencionadas, toda vez que con estas atribuciones se lograría una total armonía en la supervisión, autorización, revocación y vigilancia del sistema financiero, gozando todas estas de la autonomía del ente supervisor.

Es así como considero necesario crear instituciones acorde con la realidad, lo cual sin duda derivará en importantes ventajas tales como la creación de economías de escala, sinergias, acabar con la sobrerregulación y tramitología a que estas expuestas las entidades financieras, así como contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, en particular aquellos que permitan medir en forma global el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros, dándonos como resultado supervisar de manera más eficaz a las mismas, a efecto de evaluar adecuadamente los riesgos que enfrentan, sus sistemas de control y la calidad moral y técnica de sus administradores, eliminando las interferencias de cualquier tipo en el ente fiscalizador, dotándolo así de una capacidad de respuesta inmediata ante cualquier posible riesgo de insolvencia o liquidez a que se encuentran sujetas las entidades, todo esto en beneficio de los usuarios de servicios financieros y de una mayor estabilidad y solvencia del sistema financiero en general.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El sistema financiero mexicano se define como el conjunto de autoridades que lo regulan y supervisan; entidades financieras que intervienen generando, captando, administrando, orientando y dirigiendo tanto el ahorro como la inversión; instituciones de servicios complementarios, auxiliares o de apoyo a dichas entidades; de agrupaciones financieras que prestan servicios integrados; así como otras entidades que limitan sus actividades a información sobre operaciones activas o prestan servicios bancarios con residentes en el extranjero; y de los usuarios de servicios financieros como la parte más débil.

SEGUNDA.- La importancia del sistema financiero dentro de la economía nacional, radica en que las instituciones financieras que lo integran, captan y administran el ahorro del público y lo canalizan hacia las actividades productivas del país, que demandan dichos recursos, asimismo, dicho sistema (en especial el bancario) constituye la principal base de pagos del país facultando la realización de transacciones.

TERCERA.- Las autoridades financieras que integran el sistema financiero mexicano son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Banco de México; Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas; Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

CUARTA.- En México, la supervisión financiera se ejerce a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante tres órganos desconcentrados denominados: Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

QUINTA.- El objetivo principal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, es supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, para mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

SEXTA.- La supervisión en el mundo del sistema financiero, se ha asignado fundamentalmente a las entidades públicas siguientes: Banco Central; Ministerio de Hacienda, o en un órgano dependiente de éste; y en una institución de supervisión integrada con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus Gobiernos.

SEPTIMA.- Las principales ventajas de la supervisión financiera a través del Banco Central se resumen de la siguiente manera: permite recabar información confidencial mediante la supervisión, lo cual resulta esencial para la fluida dirección de la política monetaria; mejorar la evaluación global del sistema financiero para mantener la estabilidad del mismo, centrando el análisis en perturbaciones sistémicas; lograr fuertes incentivos, mas que cualquier otro organismo estatal, para mantener un sistema financiero sólido; y contar con una supervisión alejada de presiones políticas o cambios sexenales.

OCTAVA.- Bajo el modelo de supervisión financiera a través del Ministerio de Hacienda o en un órgano dependiente de éste, se consiguen los siguientes beneficios: permitir que el Poder Ejecutivo sea el responsable de velar por la solvencia y buen funcionamiento del sistema financiero, en virtud de que la actividad bancaria es el elemento dinámico que moviliza las otras actividades económicas del país resulta conveniente que sea éste, el encargado de su conducción amén de que es una pieza importante para una buena gestión de gobierno; tener una visión conjunta de la política financiera del país, lo cual

contribuye a erradicar un posible conflicto de intereses entre el Gobierno y el ente encargado de ejercer la supervisión; y lograr una homologación en la dirección económica, financiera y de supervisión, en beneficio del sistema en su conjunto.

NOVENA.- Dinamarca, Noruega y Suecia son los países con mayor experiencia en supervisión financiera integrada en una institución con mayor o menor grado de autonomía respecto de sus gobiernos, toda vez que fueron los primeros, en establecer un modelo integral de vigilancia a la totalidad de entidades financieras que componen su sistema financiero.

DÉCIMA.- Reino Unido es la única nación en el mundo, que cuenta con un esquema de supervisión financiera integrada, en una agencia con plena autonomía respecto de su Gobierno, en donde se conjugan todas las atribuciones, que van desde la autorización para operar, supervisión, regulación, imposición de sanciones y revocación de la autorización concedida a la totalidad de las entidades financieras.

DÉCIMA PRIMERA.- En el caso de México, se justifica la creación del Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, como órgano autónomo del Estado, para hacer frente a las agrupaciones financieras que brindan sus servicios de manera integrada, los cuales dominan el mercado financiero en la actualidad.

DÉCIMA SEGUNDA.- Las principales ventajas que se tendrían en nuestro país, con la supervisión financiera integrada en una institución con autonomía, son las siguientes: reducir la burocracia, eliminando cargos y funciones repetitivas; aumentar el peso institucional y por tanto la efectividad de la regulación financiera; evitar las presiones políticas y de grupos económicos de interés en las decisiones de estabilización del sistema financiero; contar con una visión

global de la posición financiera y contable de los conglomerados contribuyendo con ello, a velar por su solvencia y adecuada vigilancia; eliminar la sobrerregulación a que se encuentran sujetas las entidades financieras; flujo de información rápida y concisa, para lograr una capacidad de respuesta inmediata ante cualquier fenómeno que vulnere la estabilidad del sector financiero en su totalidad; coherencia en el marco regulatorio; eliminar superposiciones y repetición de solicitudes y procesamiento de información entre las autoridades supervisoras actuales; disminuir los costos de los servicios financieros; y determinar el riesgo de las entidades financieras sobre una base global y no solamente sobre una base consolidada, como actualmente lo hacen las Comisiones Nacionales de supervisión.

DÉCIMA TERCERA.- Para lograr el establecimiento de una sola autoridad supervisora del sistema financiero mexicano, como primer paso se debe reformar el artículo 28 párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que así lo disponga.

DÉCIMA CUARTA.- Las actuales Comisiones Nacionales de supervisión deben transformarse en el nuevo ente denominado Instituto Nacional de Supervisión del Sistema Financiero Mexicano, el cual se constituirá como una persona de derecho público con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración, que le conferirá la misma Constitución y el cual deberá contar con nuevas facultades para lograr un efectivo control y vigilancia del sector en su conjunto, que van desde la autorización para operar, supervisión, vigilancia, imposición de sanciones, emisión de disposiciones y facultades para revocar dichas autorizaciones a la totalidad de las entidades financieras que integran el sistema financiero mexicano.

BIBLIOGRAFÍA

- 1.-ACOSTA ROMERO, MIGUEL.** Nuevo Derecho Bancario. Novena edición. Editorial Porrúa. México, 2003.
- 2.-ACOSTA ROMERO, MIGUEL. JOSÉ ANTONIO ALMAZÁN ALANIZ Y ADRIANA PÉREZ MARTÍNEZ.** Derecho de la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros Mexicanos. Editorial Porrúa. México, 2002.
- 3.-AZCÁRATE AGUILAR- AMAT, JAVIER.** La Supervisión de los Conglomerados Financieros. Editorial. Servicios de Estudio. Banco de España. España, 1992.
- 4.-BORJA MARTÍNEZ, FRANCISCO.** Estudios de Derecho Bursátil en homenaje a Octavio Igartúa Araiza. Editorial Porrúa. México, 1997.
- 5.-BRIAULT, CLIVE.** Revisiting the Rationale for a Single Nacional Financial Services Regulator. Editorial FSA Occasional Paper. London, 2002.
- 6.-CARVALLO YAÑEZ, ERICK.** Tratado de Derecho Bursátil. Tercera edición. Editorial Porrúa. México, 2001.
- 7.-CHATTERJEE, CHARLES Y ANNA LEFCOVITCH.** Supervision and Surveillance. The Powers of the Financial Services Authority. Editorial The Chartered Institute of Bankers. Reino Unido, 2001.
- 8.-COMITÉ DE SISTEMAS DE PAGO Y LIQUIDACIÓN.** Principios Básicos para los Sistemas de Pagos de Importancia Sistémica. Banco de Pagos Internacionales, enero de 2001.

9.-DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, JESÚS. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Seguros, Fianzas, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ahorro y Crédito Popular, Grupos Financieros. Cuarta edición actualizada Editorial Porrúa. México, 2002.

10.-DE PINA VARA, RAFAEL. Elementos de Derecho Mercantil Mexicano. Vigésima novena edición. Editorial Porrúa. México, 2003.

11.-DÍAZ ARIAS, RAFAEL. Aspectos de la Supervisión Financiera. Editorial. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México, 1993.

12.-DÍAZ MATA, ALFREDO Y LUIS ASCENCIÓN HERNÁNDEZ ALMORA. Sistemas Financieros Mexicano e Internacional en Internet. Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativos Computarizados, S.A de C.V. México, 1999.

13.-GOODHART, CHARLES. PHILIPP HARTMANN. Y OTROS. Financial Regulation, why, how and where now. Editorial. Routledge en asociación con el Banco de Inglaterra. London y New York, 1998.

14.-GUZMÁN HOLGUÍN, ROGELIO. Derecho Bancario y Operaciones de Crédito. Editorial Porrúa. México, 2002.

15.-HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, FERNANDO. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1997.

16.-IGARTÚA ARAIZA, OCTAVIO. Introducción al Estudio del Derecho Bursátil Mexicano. Segunda edición. Editorial. Porrúa. México, 1998.

17.-LIZANO, EDUARDO. La Reforma Financiera en América Latina. Editorial Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos. CEMLA. México, 1993.

18.-MENDOZA MARTELL, PABLO E. Y EDUARDO PRECIADO BRISEÑO. Lecciones de Derecho Bancario. Segunda edición. Editorial Porrúa, México, 2003.

19.-RUIZ MORENO, ÁNGEL GUILLERMO. Las Afore. El Nuevo Sistema de Ahorro y Pensiones. Editorial Porrúa. México, 2002.

20.-RUIZ TORRES, HUMBERTO ENRIQUE. Derecho Bancario. Editorial Oxford. México, 2003.

21.-SÁNCHEZ FLORES, OCTAVIO GUILLERMO DE JESÚS. La Institución del Seguro en México. Editorial Porrúa. México, 2000.

22.-TAYLOR, MICHAEL Y ALEX FLEMING. Integrated Financial Supervisión: Lessons from Northern European Experience. Editado por el Banco Mundial. E.U, 1999.

HEMEROGRAFÍA

1.-DAS S. UDAIBIR, MARC QUINTIN Y MICHAEL W. TAYLOR. Los Reguladores Financieros Necesitan Independencia. Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional (FMI) Finanzas y Desarrollo. Volumen 39. Numero 4. Washington, Estados Unidos, 2002.

2.-GARCIA ANGEL. El Supervisor Único. Revista Ausbanc. Editada por la Asociación de Usuarios de Servicios Financieros. No. 175. Madrid, España, enero de 2005.

3.-LIVACIC, ERNESTO Y SEBASTIÁN SAEZ. La Agenda de la Supervisión Bancaria en América Latina. Revista Cuatrimestral del CEPAL. Editada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Num. 74. Santiago de Chile, 2001.

4.-LIVACIC, ERNESTO Y SEBASTIÁN SAEZ. La Supervisión Bancaria en América Latina en los Noventa. Revista Cuatrimestral del CEPAL. Editada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Num.10. Santiago de Chile, 2000.

5.-REVISTA DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. Editada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Número 25. México, D.F, enero – abril de 1995.

6.-REVISTA DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA. Editada por la Comisión Nacional Bancaria. Número 22. México, D.F, julio- agosto 1994.

7.-SALGADO ALICIA. Profunda revisión de la regulación financiera. El Financiero. No. 6751. México, D.F, 28 de febrero de 2005.

8.- TAYLOR, MICHAEL Y ALEX FLEMING. Supervisión Financiera Integrada. Revista Trimestral del Fondo Monetario Internacional (FMI) Finanzas y Desarrollo. Volumen 36. Numero 4. Washington, Estados Unidos. 1999.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

NACIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE AHORRO Y CREDITO POPULAR. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE SISTEMAS DE PAGOS. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DE SOCIEDADES DE INVERSIÓN. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DEL BANCO DE MÉXICO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY DEL MERCADO DE VALORES. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY FEDERAL DE INSTITUCIONES DE FIANZAS. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y SOCIEDADES MUTUALISTAS DE SEGUROS. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY GENERAL DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

LEY PARA REGULAR LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. <http://www.cnsf.gob.mx>. México, 2005.

REGLAMENTO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS. <http://www.cnsf.gob.mx>. México, 2005.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. <http://www.cnbv.gob.mx>. México, 2005.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO. <http://www.consar.gob.mx>. México, 2005.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Secretaría General. Secretaría de Servicios Parlamentarios. Dirección General de Bibliotecas. <http://www.cddhcu.gob.mx>. México, 2005.

INTERNACIONAL

ACTA DE LA OFICINA DE SUPERINTENDENCIA DE INSTITUCIONES FINANCIERAS DE CANADÁ. <http://www.fin.gc.ca>. Canadá, 2005.

CARTA ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA. <http://www.bcra.gov.ar>. Argentina, 2005.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE BRASIL. <http://www.constitution.org/cons/brazil.htm>. Brasil, 2005.

CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. <http://www.congreso.es>. España, 2005.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. <http://www.secretariasenado.gov.co/leyes/1001.HTM>. Colombia, 2005.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR. <http://www.constitucion.org/cons/elsalvad.htm>. El Salvador, 2005.

DECRETO NO. 203 PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE ENERO 28 DE 2004, POR EL CUAL SE MODIFICA LA ESTRUCTURA DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES EN COLOMBIA. <http://www.supervalores.gov.co>. Colombia, 2005.

LEY 13/1994 DE ESPAÑA. <http://www.bde.es>. España, 2005.

LEY DE ENTIDADES FINANCIERAS NO. 21.526 DE ARGENTINA. <http://www.bcra.gov.ar>. Argentina, 2005.

LEY DE SERVICIOS Y MERCADOS FINANCIEROS DEL REINO UNIDO.
<http://www.fsa.gov.uk>. Reino Unido, 2005.

LEY DE SUPERVISIÓN DEL SECTOR FINANCIERO Y DE SERVICIOS
FINANCIEROS DE BÉLGICA. <http://www.cba.be>. Bélgica, 2005.

LEY GENERAL DE BANCOS DE CHILE. <http://www.sbif.ci>. Chile, 2005.

LEY NO.4595 DE BRASIL. <http://www.bcb.gov.br>. Brasil, 2005.

LEY ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DE VALORES Y SEGUROS
DE CHILE. <http://www.svs.cl>. Chile, 2005.

LEY ORGÁNICA DE LA SUPERINTENDENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO
DE EL SALVADOR. <http://www.ssf.gob.sv>. El salvador, 2005.

LEY ORGÁNICA DEL BANCO CENTRAL DE RESERVA DE EL SALVADOR.
<http://www.bcr.sv>. El salvador, 2005.

REGLAMENTO INTERNO DEL BANCO CENTRAL DE BRASIL.
<http://www.bcb.gov.br>. Brasil, 2005.

REGLAMENTO INTERNO DEL BANCO DE ESPAÑA. <http://www.bde.es>.
España, 2005.

FUENTES ELECTRÓNICAS

<http://www.banxico.org.mx>

Página en Internet del Banco de México

<http://www.bcb.gov.br>

Página en Internet del Banco Central de Brasil

<http://www.bcr.sv>

Página en Internet del Banco Central de Reserva de El Salvador

<http://www.bcra.gov.ar>

Página en Internet del Banco Central de Argentina

<http://www.bde.es>

Página en Internet del Banco Central de España

<http://www.cba.be>

Página en Internet de la Comisión Bancaria y Financiera de Bélgica

<http://www.cnbv.gob.mx>

Página en Internet de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

<http://www.cnsf.gob.mx>

Página en Internet de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

<http://www.condusef.gob.mx>

Página en Internet de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros

<http://www.consar.gob.mx>

Página en Internet de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro

<http://www.elmundo.com.sv>

Página en Internet del periódico el mundo de El Salvador

<http://www.fi.se>

Página en Internet de la Autoridad Supervisora Financiera de Suecia

<http://www.fin.gc.ca>

Página en Internet del Ministerio de Finanzas del Canadá

<http://www.fsa.gov.uk>

Página en Internet de la Financial Services Authority de Reino Unido

<http://www.ftnet.dk/sw>

Página en Internet de la Autoridad de Supervisión Financiera de Dinamarca

<http://www.hacienda.gov.cl>

Página en Internet del Ministerio de Hacienda de Chile

<http://www.icex.es>

Página en Internet de la Oficina de Economía y Comercio de España en Ottawa

<http://www.ipab.gob.mx>

Página en Internet del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

<http://www.kredittilsnet.no>

Página en Internet de la Autoridad de Supervisión Financiera de Noruega

<http://www.osfi-bsif.gc.ca>

Página en Internet de la Oficina de Superintendencia de Instituciones Financieras de Canadá

<http://www.safp.ci>

Página en Internet de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile

<http://www.sbif.ci>

Página en Internet de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras de Chile

<http://www.shcp.gob.mx>

Página en Internet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

<http://www.ssf.gob.sv>

Página en Internet de la Superintendencia del Sistema Financiero de El Salvador

<http://www.superbancaria.gov.co>

Página en Internet de la Superintendencia Bancaria de Colombia

<http://www.supervalores.gov.co>

Página en Internet de la Superintendencia de Valores de Colombia

<http://www.svs.ci>

Página en Internet de la Superintendencia de Valores y Seguros de Chile