

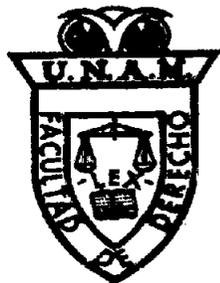


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

"ANALISIS JURIDICO DE LA  
FINANCIERA RURAL"

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JOSE GABRIEL GOMEZ RAMOS



ASESOR: LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ



MEXICO, D. F.

2005

m351237



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: **JOSE GABRIEL GOMEZ RAMOS**, realizó bajo la supervisión de este Seminario el trabajo titulado: "ANALISIS JURIDICO DE LA FINANCIERA RURAL", con la asesoría del LIC. JOSE ANTONIO ALMAZAN ALANIZ, 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 7 de septiembre 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.

A Laura, a quien amo profundamente.

A Carla y a Rodrigo.

A mis padres y hermanos.

A mis amigos, especialmente Arturo, Luis y Héctor.

A la Universidad Nacional Autónoma de México.

## ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN.....	vi
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>1. CONCEPTOS PRELIMINARES.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1.1. AUTORIDADES.....</b>	<b>4</b>
1.1.1.1. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP).....	6
1.1.1.2. BANCO DE MÉXICO.....	7
1.1.1.3. COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV).....	10
1.1.1.4. COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSF)...	12
1.1.1.5. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CON SAR).....	13
1.1.1.6. INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO (IPAB). ....	14
1.1.1.7. COMISIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF). ....	16
<b>1.1.2. PARTICIPANTES.....</b>	<b>18</b>
1.1.2.1. SOCIEDADES CONTROLADORAS.....	18
1.1.2.2. INSTITUCIONES DE CRÉDITO.....	19
1.1.2.3. FONDOS Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO.....	20
1.1.2.4. SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO.....	21
1.1.2.5. SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA.....	21
1.1.2.6. CASAS DE BOLSA.....	21
1.1.2.7. SOCIEDADES DE INVERSIÓN.....	21
1.1.2.8. ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO. ....	22
1.1.2.9. UNIONES DE CRÉDITO.....	22
1.1.2.10. ARRENDADORAS FINANCIERAS.....	23
1.1.2.11. EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO.....	23

1.1.2.12. SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO.....	24
1.1.2.13. CASAS DE CAMBIO.....	24
1.1.2.14. INSTITUCIONES DE SEGUROS.....	24
1.1.2.15. INSTITUCIONES DE FIANZAS.....	25
1.1.2.16. ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO.....	25
1.1.2.17. EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.....	25
1.1.3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO.....	26
1.1.3.1. EL SECTOR BANCARIO Y DE VALORES.....	27
1.1.3.1.1. SUBSECTOR BANCARIO.....	27
1.1.3.1.2. SUBSECTOR BURSÁTIL.....	27
1.1.3.1.3. SUBSECTOR DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES AUXILIARES DEL CRÉDITO.....	28
1.1.3.1.4. SUBSECTOR DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.....	28
1.1.3.1.5. SUBSECTOR DE EMPRESAS DE APOYO.....	28
1.1.3.2. SECTOR SEGUROS Y FIANZAS.....	29
1.1.3.3. SECTOR DEL AHORRO PARA EL RETIRO.....	29
1.1.3.4. FILIALES.....	29
1.1.3.5. PROPUESTA DE ESTRUCTURA.....	30
1.2. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.....	31
1.2.1. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS BANCARIOS.....	34
1.2.1.1. EL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO.....	35
1.2.1.1.1. LA BANCA MÚLTIPLE.....	37
1.2.1.1.2. LA BANCA DE DESARROLLO.....	44
1.2.2. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS.....	45
1.3. EL ESTADO EN LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.....	48
1.3.1. FIGURAS JURÍDICAS.....	48
1.3.2. EL CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR RURAL.....	49

## CAPÍTULO II

<b>2. LA BANCA RURAL EN MÉXICO</b> .....	51
<b>2.1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN</b> .....	51
2.1.1. BANCO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA, S.A. ....	51
2.1.2. BANCOS AGRÍCOLAS EJIDALES Y BANCOS REGIONALES DE CRÉDITO AGRÍCOLA.....	52
2.1.3. BANCO NACIONAL DE CRÉDITO EJIDAL, S.A. DE C.V. ....	53
2.1.4. BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A. ....	53
<b>2.2. EL SISTEMA BANRURAL</b> .....	54
2.2.1. NATURALEZA JURÍDICA. ....	54
2.2.2. MARCO JURÍDICO. ....	55
2.2.2.1. LEY ORGÁNICA. ....	55
2.2.3. OBJETO. ....	56
2.2.4. FUNCIONES. ....	57
2.2.5. DETERIORO. ....	58
2.2.6. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN. ....	59

## CAPÍTULO III

<b>3. LA FINANCIERA RURAL</b> .....	63
<b>3.1. ANTECEDENTES</b> .....	63
<b>3.2. NATURALEZA JURÍDICA</b> .....	64
<b>3.3. MARCO JURÍDICO</b> .....	68
3.3.1. APLICACIÓN DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO. ....	68
3.3.2. OTRA NORMATIVIDAD APLICABLE.....	71
3.3.3. DISPOSICIONES SUPLETORIAS.....	77
<b>3.4. OBJETO</b> .....	77
3.4.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL MEDIO RURAL.....	77
3.4.2. EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO DE MANERA SUSTENTABLE.....	78
3.4.3. PRODUCTORES.....	80
3.4.4. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS RURALES.....	80

3.5. OPERACIONES.....	81
3.5.1. OTORGAMIENTO DE CRÉDITO.....	81
3.5.2. GARANTÍAS Y AVALES.....	83
3.5.3. DESCUENTOS.....	85
3.5.4. OPERACIONES DE FACTORAJE Y ARRENDAMIENTO FINANCIEROS.....	85
3.5.5. OPERACIONES DERIVADAS.....	85
3.5.6. FIDEICOMISOS, COMISIONES Y MANDATOS.....	86
3.5.7. OPERACIONES CON DIVISAS.....	87
3.5.8. AVALÚOS.....	87
3.5.9. PROHIBICIÓN DE CAPTAR RECURSOS.....	87
3.5.10. CAPACITACIÓN Y ASESORÍA.....	88
3.6. PATRIMONIO.....	89
3.7. ADMINISTRACIÓN.....	91
3.7.1. EL CONSEJO DIRECTIVO.....	91
3.7.2. DIRECTOR GENERAL.....	92
3.8. CONTROL, VIGILANCIA Y EVALUACIÓN.....	92
3.9. INFORMACIÓN.....	94
3.9.1. OPERACIONES.....	94
3.9.2. SECRETO FINANCIERO.....	95
3.10. CARACTERÍSTICAS.....	99
3.10.1. DESCRIPCIÓN.....	99
3.10.2. ASPECTOS PARTICULARES.....	102
3.10.2.1 DISCIPLINA FINANCIERA.....	103
3.10.2.2 UTILIZACIÓN DEL CONCEPTO DE BANCA ESPECIALIZADA.....	104
3.10.2.3 CONSENSO EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LOGRAR SU APROBACIÓN.....	106
3.10.2.4 ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA EVITAR QUE LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS SEA PARA FINES DISTINTOS AL APOYO AL CAMPO.....	107

3.10.2.5	TERMINACIÓN DEFINITIVA DEL SISTEMA BANRURAL, MEDIANTE SU LIQUIDACIÓN Y SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL PASIVO LABORAL DE DICHA INSTITUCIÓN.....	107
3.10.2.6	CREACIÓN DE UN ORGANISMO <i>SUI GENERIS</i> .....	108
 <b>CAPÍTULO IV</b>		
<b>4.</b>	<b>PROPUESTAS Y EXPECTATIVAS.....</b>	<b>109</b>
4.1.	ANTECEDENTES.....	109
4.2.	MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA RURAL.....	109
4.2.1.	CONSIDERACIÓN DE LA FINANCIERA RURAL DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO...	109
4.2.2.	RELACIÓN ENTRE LA PROHIBICIÓN DE CAPTAR RECURSOS Y LAS OPERACIONES DE GARANTÍAS Y AVALES.....	111
4.2.3.	BASES PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS.....	111
4.2.4.	REGLAS DE CARÁCTER GENERAL.....	114
4.2.5.	SECRETO FINANCIERO.....	116
4.2.6.	JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA BANRURAL.....	116
4.2.7.	TRANSFERENCIA DE LOS BIENES DE BANRURAL.....	122
4.3.	EL MODELO JURÍDICO DE LA FINANCIERA RURAL COMO ALTERNATIVA PARA OTROS SECTORES.....	124
4.3.1.	LA ESPECIALIZACIÓN FINANCIERA.....	124
4.3.2.	SU UTILIZACIÓN EN SECTORES PRIORITARIOS.....	125
4.3.2.1.	VENTAJAS.....	130
4.3.2.2.	DESVENTAJAS.....	131
 <b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>132</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS DE CONSULTA.....</b>		<b>135</b>

## INTRODUCCIÓN

La situación del campo mexicano representa un tema de particular importancia desde los diferentes puntos de vista en que pueda ser enfocado: económico, social, político o jurídico.

Es una prioridad del Estado, tal como se establece en la fracción XX del artículo 27 del máximo ordenamiento jurídico, el promover las condiciones para el desarrollo rural integral, buscando generar empleos, garantizar bienestar para la población campesina, así como propiciar su participación e incorporación en el desarrollo nacional. Fomentando, además, la actividad agropecuaria y forestal para el uso óptimo de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Considerando a la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización de interés público.

En este contexto, la forma en que el Estado ha canalizado recursos hacia el sector rural tuvo un desarrollo que inició a partir de la culminación del movimiento armado de principios del siglo pasado, la Revolución Mexicana, siendo el 10 de febrero de 1926 cuando se emite la primera Ley de Crédito Agrícola, fundándose un mes después el Banco Nacional de Crédito Agrícola.

Siguieron una serie de ordenamientos y reformas, teniendo relevancia la creación de los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y de Crédito Agrícola y el Banco Nacional Agropecuario para que, en julio de 1975 se integrara un sistema unificado para la canalización de recursos financieros al sector rural, conformado por trece Bancos Regionales, con la denominación general de Banco Nacional de Crédito Rural, Sociedad Nacional de Crédito

La entidad paraestatal mencionada sufrió, de manera endémica, un deterioro progresivo que la llevó por un lado a distanciarse cada vez más de su objetivo

sustantivo de servir como elemento de soporte a la actividad productiva agropecuaria y, por otro lado, a constituirse en una pesada carga al erario por sus exponenciales problemas financieros internos que la llevaron a registrar, mensualmente, pérdidas de 200 millones de pesos.

El desarrollo histórico del esquema de canalización de capitales al campo mexicano, sucintamente esbozado en los párrafos precedentes, ha sido objeto de una relevante transformación, a partir de la disposición emitida el 26 de diciembre del 2002, a través de la cual se decreta la liquidación y disolución del Banco Nacional de Crédito Rural, mediante la abrogación de las leyes que le dan origen, a partir del primero de julio del 2003, y en su lugar se dispone la creación un organismo *sui generis*, que buscará coadyuvar con el Estado para impulsar el desarrollo de las actividades rurales, con la finalidad de elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de su población. Lo anterior será realizado a través del otorgamiento de crédito de manera sustentable y de la prestación de servicios financieros a los Productores e Intermediarios Financieros Rurales.

Como consecuencia de lo planteado, el presente trabajo busca realizar un análisis, desde el punto de vista jurídico, de la naturaleza, marco normativo, funciones, implicaciones y consecuencias, ventajas y desventajas, permitiendo estar en condiciones de comprender la estructura, organización y funcionamiento de este novedoso organismo, para poder monitorear su desarrollo establecido por la normatividad, tomando en consideración que los recursos que integran su patrimonio son aportados, en última instancia por la sociedad en su conjunto, y que sus fines y objetivos son de interés público.

En el primer capítulo de esta Tesis, denominado Conceptos Preliminares, se analiza la conformación actual del Sistema Financiero, proponiendo una definición de él así como su estructura y sistematización. Asimismo, se resalta

el concepto de intermediación financiera, analizando el desarrollo histórico de su figura jurídica más representativa, el Servicio de Banca y Crédito.

El segundo capítulo titulado La Banca Rural en México, describe la evolución de la participación estatal en el país a partir de 1926, año de creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. hasta la liquidación del Sistema Bannrural, revisando su progresivo deterioro y su liquidación decretada mediante la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

En el tercer capítulo, La Financiera Rural, se detalla la naturaleza jurídica de este organismo, su marco jurídico, objeto, operaciones, características y demás aspectos relevantes.

El cuarto y último capítulo está dedicado a exponer algunas propuestas para mejorar la técnica jurídica utilizada en la elaboración de la referida Ley Orgánica de la Financiera Rural, así como también para externar la expectativa de que el modelo jurídico utilizado en la Financiera Rural pueda ser replicado en otros sectores, principalmente en aquellos en los que la Banca de Desarrollo presenta signos de debilidad.

# CAPÍTULO I

## 1. CONCEPTOS PRELIMINARES

### 1.1 EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Existe en el país abundante literatura y calificada investigación relacionadas con el concepto de Sistema Financiero. Se han explorado de forma suficiente los fundamentos jurídicos y doctrinales que sustentan el marco teórico de este sector. No obstante lo anterior, situaciones recientes, tales como los procesos de globalización, de integración económica, así como el surgimiento de nuevas entidades, han generado una transformación de dicho Sistema, siendo objeto de este apartado el establecimiento del marco conceptual sobre el cual se desenvuelve la actividad de la intermediación financiera en el México del siglo XXI, buscando centrar la atención en la situación que, de facto, enmarca su desarrollo.

El ordenamiento jurídico mexicano no define de manera expresa el concepto de Sistema Financiero, sin embargo, algunas disposiciones se refieren a él a través de sus integrantes. Tal es el caso de la Ley del Impuesto sobre la Renta que, en su artículo 8º, señala: "El sistema financiero, para los efectos de esta Ley, se compone por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas, sociedades controladoras de grupos financieros, almacenes generales de depósito, administradoras de fondos para el retiro, arrendadoras financieras, uniones de crédito, sociedades financieras populares, sociedades de inversión de renta variable, sociedades de inversión en instrumentos de deuda, empresas de factoraje financiero, casas de bolsa, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado, que sean residentes en México o en el extranjero".

En el mismo sentido, los ordenamientos que regulan a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro enumeran a las entidades integrantes del Sistema Financiero.

Con el objetivo de definir el concepto de Sistema Financiero, considero pertinente recurrir, en primer término, al significado gramatical de los términos involucrados. De esta manera, en el Diccionario de la Real Academia Española se define al "Sistema" como el "Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto".<sup>1</sup> De lo anterior, se identifican los siguientes elementos:

- 1) **Conjunto de cosas relacionadas entre sí ordenadamente.** Resulta procedente incluir aquí a todos y cada uno de los sujetos involucrados, es decir a las entidades integrantes, agrupándolas en dos grandes apartados: los participantes propiamente dichos y las autoridades que los supervisan, regulan y ordenan. En este sentido, es importante hacer referencia a los ordenamientos antes mencionados, en los cuales se mencionan, enunciativa y no limitativamente, las entidades participantes.
- 2) **Contribución a determinado objeto.** Para identificar el objeto del Sistema Financiero es necesario, primero, delimitar el concepto "Financiero", por lo que, continuando con el análisis gramatical de conceptos, podemos observar que el Diccionario de la Real Academia Española lo define de la siguiente manera: "Pertenciente o relativo a la Hacienda Pública, a las cuestiones bancarias y bursátiles o a los grandes negocios mercantiles". De acuerdo a lo anterior, es necesario advertir que, el término Hacienda Pública lleva implícita la actividad económica del Estado, en cuanto a sus facultades recaudatorias, y de ejercicio del gasto público y que, tradicionalmente, se relaciona el concepto financiero con la idea antes señalada. Por lo anterior, es necesario distinguir y separar el alcance de "lo financiero", tal como lo hace Fernando Hegewish Díaz Infante al referirse al Derecho Financiero de la forma siguiente:

*"En términos generales, efectivamente el conjunto de normas y relaciones jurídicas que surgen del ejercicio de la actividad económica del Estado es*

---

<sup>1</sup> Versión en Internet del Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española (<http://www.rae.es/>)

*atribuye (Derecho Financiero) provoca confusión con la actividad financiera no estatal, es decir, en la que únicamente el Estado vigila, regula o interviene a través de los intermediarios estatales, pero que su ejercicio y desarrollo está en poder de los intermediarios. Al generar confusión la denominación aludida deja de ser en rigor un concepto, desde el punto de vista científico".*<sup>2</sup>

De esta manera, es necesario dejar en claro que en este trabajo se considera "lo financiero" en su acepción relativa a la actividad de intermediación que realizan las Entidades Financieras, excluyendo la actividad estatal que compete a las áreas fiscales y de Derecho Administrativo. Lo anterior se refuerza por lo que señala el Maestro Jesús de la Fuente Rodríguez:

*"El galicismo financiero se usa en dos acepciones. En cuanto a la primera, como lo relativo a la hacienda pública, a las finanzas públicas, a la actividad financiera del Estado...". "La segunda acepción, está conectada con el dinero, capital, crédito, negocios bancarios, bursátiles y las personas que intervienen en esas actividades. En este sentido, se atribuye la denominación financiero a materias vinculadas con las finanzas privadas (ingresos y egresos) especialmente de los bancos y las casas de bolsa".*<sup>3</sup>

Siendo, en este sentido, que el objeto del Sistema Financiero, desde el punto de vista de su fin, corresponde a la realización de la función de intermediación de recursos financieros entre los sectores que los ofrecen y entre aquellos que los requieren.

---

<sup>2</sup> Hegewish Díaz-Infante Fernando, Derecho Financiero Mexicano, 2ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002, pág 3.

<sup>3</sup> De la Fuente Rodríguez Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo I, 4ª. ed., Ed. Porrúa, México, 2002, pp. 3-4.

Partiendo de lo expuesto, se propone definir al Sistema Financiero como: El conjunto de entidades participantes y autoridades que las regulan, supervisan y protegen, que tienen como objeto la intermediación de recursos financieros entre oferentes y demandantes de los mismos.

Una vez establecido lo anterior, se procederá a identificar las partes integrantes del Sistema Financiero, así como su conformación actual.

### 1.1.1. AUTORIDADES

Dentro de este apartado, resulta necesario establecer, en primer término, que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, en su artículo 25, la rectoría del Estado en materia de desarrollo nacional en general, así como de la actividad económica, de la cual forma parte integral el Sistema Financiero. Asimismo, se estipula, en el artículo 73, la facultad del Congreso para legislar en toda la República sobre intermediación y servicios financieros. Adicionalmente, y dentro del esquema de división de poderes que prevalece en nuestro orden jurídico, el fundamento de las atribuciones del Poder Ejecutivo es establecido en el artículo 89 constitucional, fracción I, al señalar, dentro de sus facultades y obligaciones: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", así como también la fracción XX: "Las demás que le confiere expresamente esta Constitución".

Por lo anterior y adoptando la definición que proporciona el maestro Ignacio Burgoa Orihuela de Autoridad como:

*"Aquél órgano estatal, investido de facultades de decisión o ejecución, cuyo desempeño, conjunto o separado, produce la creación, modificación o la extinción de situaciones generales o especiales, jurídicas o fácticas, dadas dentro del Estado, o su alteración o afectación, todo ello en forma imperativa".*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo, 37ª. ed., Ed. Porrúa, México 2000, p.186.

De la definición citada, es posible observar que el Gobierno Federal, a través de las facultades otorgadas por el Congreso de la Unión ejerce la función de autoridad en materia financiera a través de diversas entidades. Si se parte de lo que señala el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que la Administración Pública Centralizada se integra por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, es fácil advertir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano público centralizado sobre el cual recae directamente la facultad de supervisión y regulación del Sistema Financiero en su conjunto. No obstante lo anterior, existe también otra entidad que, de manera autónoma (no tiene una relación jerárquica ni de control por parte del Ejecutivo Federal), realiza también determinadas funciones tanto regulatorias como de supervisión. Esta entidad es el Banco de México, como persona de derecho público con carácter autónomo.

Además de los órganos antes referidos, el Ejecutivo ha dispuesto la creación, dentro de la Administración Pública Federal, de otras autoridades que, bajo el esquema de desconcentración administrativa, ejercen facultades de regulación y supervisión en materia financiera. Estos órganos desconcentrados son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro.

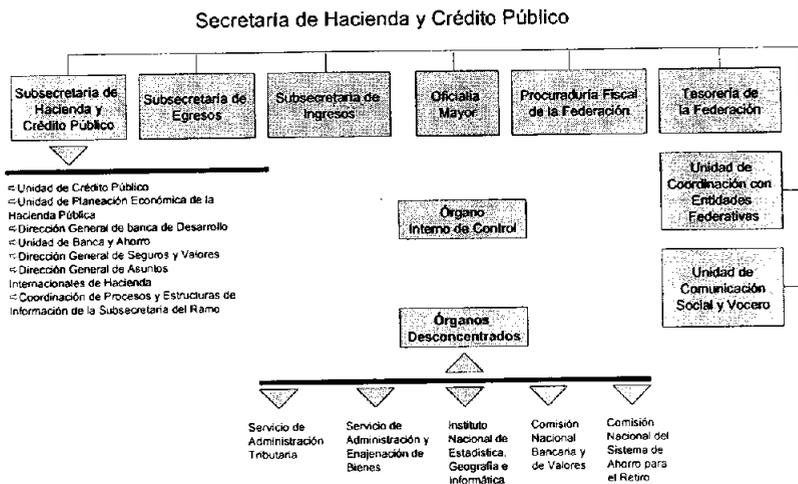
Adicionalmente, el Ejecutivo Federal, dispone de otro grupo de autoridades, las cuales buscan el equilibrio del Sistema Financiero, mediante la protección de los intereses del gran público usuario. Dicha protección es realizada a través de organismos descentralizados, siendo éstos el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

A continuación se describirá brevemente cada una de las autoridades señaladas.

**1.1.1.1. SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (SHCP).** La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, señala los asuntos que la secretaría deberá despachar. Dentro de éstos, son de especial relevancia los siguientes:

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

Asimismo, en el Reglamento Interior de esta Secretaría se define su estructura orgánica y se establecen las facultades de cada unidad. Tomando en consideración la relevancia de este órgano centralizado, es importante tener presente su estructura interna:



Dentro de la estructura de la entidad de referencia, es en la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público donde se ubican las principales funciones de supervisión y reglamentación sobre el Sistema Financiero, dentro de la cual se ubica la Unidad de Banca y Ahorro con competencia para "Formular, para aprobación superior, las políticas de promoción, regulación y supervisión de: instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado, filiales de instituciones financieras del exterior que se constituyan bajo la figura de cualquiera de las entidades mencionadas en esta fracción, sucursales de bancos extranjeros de primer orden, sociedades de información crediticia, oficinas de representación de las entidades financieras del exterior antes señaladas, sociedades de ahorro y préstamo, administradoras de fondos para el retiro, sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y empresas operadoras de la Base de Datos Nacional SAR, grupos financieros en los que participen una o más instituciones de banca múltiple o administradoras de fondos para el retiro, y las actividades financiera, bancaria, crediticia y de ahorro dentro del ámbito de competencia de esta Unidad".<sup>5</sup>

**1.1.1.2. BANCO DE MÉXICO.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina en su artículo 28, el carácter autónomo con el cual el legislador ha dotado a esta Institución, así como su objetivo prioritario que es el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo del peso mexicano. Dentro de este mismo precepto se señala que el Banco Central regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. Lo anterior, con la intervención que corresponda a las autoridades competentes.

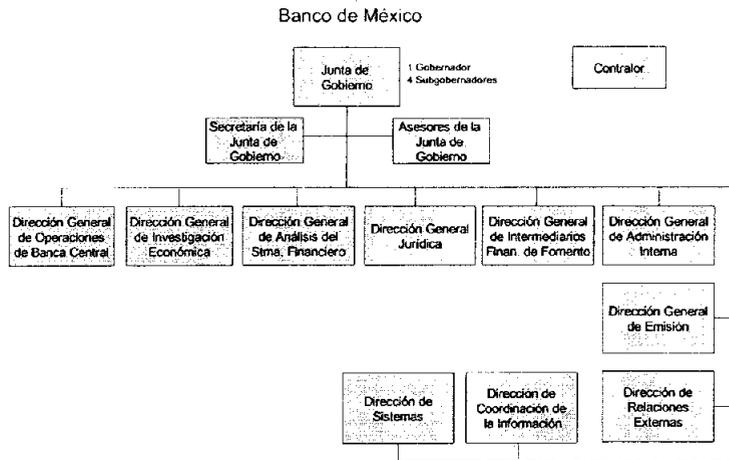
---

<sup>5</sup> Reglamento Interior de la SHCP, Artículo 27, Fracción I.

El Banco Central mexicano realiza diversas funciones de carácter regulatorio y de supervisión en el Sistema Financiero. Dentro de las funciones más importantes que realiza el Instituto Central con relación al Sistema Financiero se pueden mencionar las siguientes:

- Promover el sano desarrollo del sistema financiero (Artículo 2º de la Ley del Banco de México);
- Expedir disposiciones sólo cuando tengan por propósito la regulación monetaria o cambiaria, el sano desarrollo del sistema financiero, el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, la protección de los intereses del público (Artículo 24 de la Ley del Banco de México);
- Regular, a través de disposiciones, las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios que realicen las instituciones de crédito, así como las de crédito, préstamos o reportos que celebren los intermediarios bursátiles, incluyendo también a los fideicomisos, mandatos o comisiones de los intermediarios bursátiles y de las instituciones de seguros y de fianzas (Artículo 26 de la Ley del Banco de México);
- Imponer multas a los intermediarios financieros por las operaciones activas, pasivas y de servicios, que realicen en contravención a su ley (Artículo 27 de la Ley del Banco de México).

La estructura a través de la cual el Banco Central cumple con las funciones que le han sido encomendadas es la siguiente:



Dentro de esta estructura orgánica es importante resaltar el papel de la Dirección General de Análisis del Sistema Financiero la cual, de conformidad con el Reglamento Interior del Banco de México, tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

- 1.- Realizar diagnósticos de los intermediarios financieros
- 2.- Participar en la expedición de disposiciones, así como en la atención de autorizaciones, consultas y opiniones de intermediarios financieros.
- 3.- Evaluar la eficacia de los sistemas de administración de riesgos de los intermediarios financieros mencionados, y
- 4.- Mantener relaciones con organismos e instituciones nacionales e internacionales, en el ámbito de la regulación y supervisión de los intermediarios financieros.
- 5.- Requerir a los intermediarios financieros, así como a las sociedades controladoras de aquéllos, la información necesaria para evaluar su funcionamiento.
- 6.- Publicar información de carácter financiero.

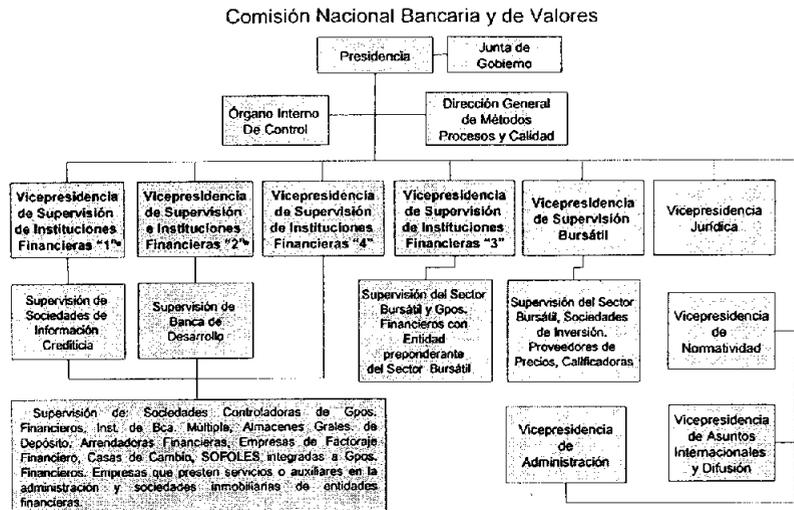
### 1.1.1.3. COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES (CNBV).

Como se indicó anteriormente la naturaleza jurídica de la CNBV corresponde a la de un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica y facultades ejecutivas, en los términos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Esta Ley señala, en su artículo 2º:

*“La Comisión tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público. También será su objeto supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales, cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al citado sistema financiero”.*

Esta Comisión ejerce sus funciones sobre una amplia gama de entidades financieras, dentro de los sectores de: Grupos Financieros, Bancario, Bursátil, Sociedades de Inversión, Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Entidades de Ahorro y Crédito Popular, así como también sobre empresas que prestan servicios a Entidades Financieras, tales como Sociedades de Información Crediticia, Inmobiliarias, Proveedores de Precios y Asesores de Inversión.

La estructura orgánica de la CNBV es la siguiente:



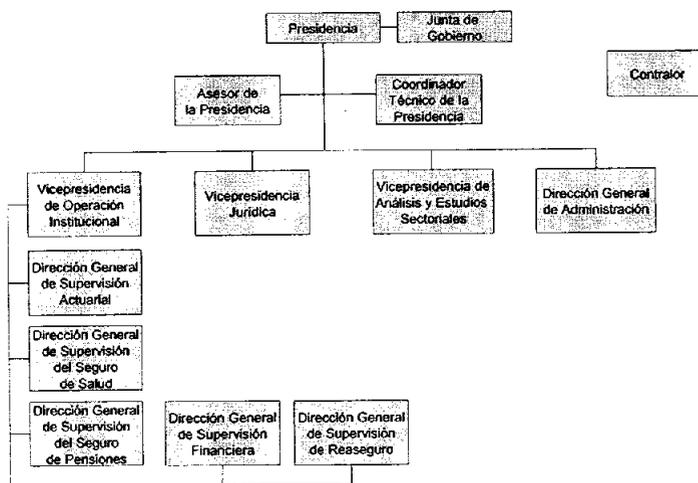
Las facultades de las diferentes unidades administrativas de la CNBV se establecen en el "Acuerdo por el que el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores delega facultades en los Vicepresidentes, Directores Generales, Supervisores en Jefe, y Gerentes de la misma Comisión y se establece el Régimen de Suplencia por su ausencia". En este documento se señala que las "Vicepresidencias de Supervisión de Instituciones Financieras 1, 2 y 4" realizarán la supervisión de los siguientes intermediarios vinculados con grupos financieros: controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple, de almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio y sociedades financieras de objeto limitado.

Adicionalmente, la "Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 1" supervisará a las sociedades de información crediticia. La "Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras 2" se enfocará a la supervisión de instituciones de banca de desarrollo y de otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras. La "Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones

Financieras 3" tendrá una orientación hacia el sector bursátil, en especial hacia los grupos financieros cuya entidad preponderante sean casas de bolsa, especialistas bursátiles, organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio o sociedades financieras de objeto limitado. Por último, la "Vicepresidencia de Supervisión Bursátil", se encargará de la supervisión de las bolsas de valores, sociedades de inversión, proveedores de precios, instituciones para el depósito de valores, calificadoras de valores y contrapartes centrales, principalmente.

**1.1.1.4. COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS (CNSF).** En el año de 1990 se crea este órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con las atribuciones y facultades que se le confieren en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. El objetivo de la Comisión es el de supervisar que la operación de las instituciones de seguros y fianzas sea de acuerdo al marco normativo existente, preservando su solvencia y estabilidad financiera, para garantizar los intereses del público usuario, así como promover su sano desarrollo. La estructura de esta Comisión es la siguiente:

Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

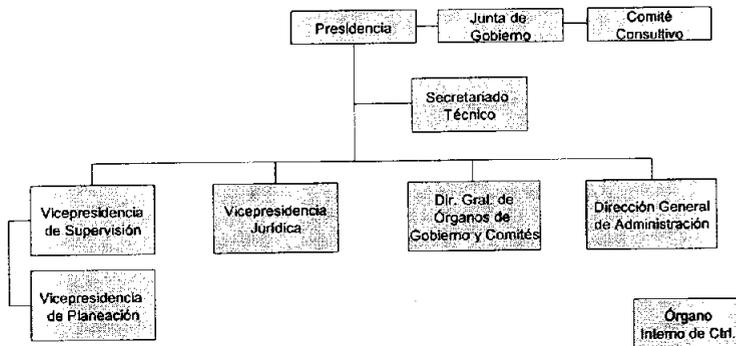


**1.1.1.5. COMISIÓN NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO (CONSAR).** La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro señala que la CONSAR es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dotado de autonomía técnica y facultades ejecutivas para la coordinación, regulación, supervisión y vigilancia de los sistemas de ahorro para el retiro. En este sentido, es importante señalar que para los efectos de la ley en comento, se consideran como Entidades Financieras las instituciones de crédito, las administradoras de fondos para el retiro, las sociedades de inversión especializadas de fondos para el retiro y también las instituciones de seguros.

A partir de 1997 inicia la operación de las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) que tienen como principal función administrar los recursos de las cuentas individuales de los trabajadores afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social a través de las Sociedades de Inversión Especializadas en Fondos para el Retiro (SIEFORES), las cuales, invierten los recursos de los trabajadores en instrumentos, que buscan preservar su poder adquisitivo. La misión de la CONSAR es regular y supervisar el correcto funcionamiento del Sistema de Ahorro para el Retiro generando confianza entre los trabajadores y propiciando mejores pensiones a partir del ejercicio activo e informado de sus derechos. La CONSAR dispone de los siguientes órganos de gobierno: la Junta de Gobierno, la Presidencia y el Comité Consultivo y de Vigilancia. El primer órgano de gobierno mencionado tiene como presidente al Secretario de Hacienda y Crédito Público. A su vez, la Presidencia de la CONSAR representa la principal autoridad administrativa dentro del organismo. Adicionalmente, la CONSAR, en congruencia con los principios de la Seguridad Social, considera un órgano denominado Comité Consultivo y de Vigilancia con integración tripartita de los sectores Obrero, Patronal y de Gobierno, el cual tiene

como objetivo cuidar los intereses de los sectores que lo integran. La estructura orgánica de la CONSAR es la siguiente:

Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro



**1.1.1.6. INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO**

(IPAB). Este organismo descentralizado tiene como antecedente inmediato el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, un fideicomiso público constituido en 1990 para apoyar a las instituciones bancarias en sus requerimientos de capital.<sup>6</sup> La Ley de Protección al Ahorro Bancario determina que el Instituto tiene como objetivos principales establecer un sistema de protección al ahorro que realiza la sociedad en las instituciones de banca múltiple, regular los apoyos financieros que se otorguen a dichas entidades, así como administrar y vender los bienes a cargo del IPAB para obtener el máximo valor posible de recuperación.

Dentro del sistema de protección al ahorro, es importante señalar que su principal objetivo radica en que el público ahorrador recupere sus

<sup>6</sup> Cfr. Wilker Velásquez, Jorge. Introducción al Derecho Económico, 5ª ed., Ed. McGraw-Hill, México 2003, pág. 161.

capitales asegurados en el caso de que el banco al cual se confiaron los recursos no pueda cumplir con sus obligaciones. En este sentido, el IPAB como asegurador de los depósitos administra un Fondo que se constituye con aportaciones que realiza la banca múltiple y que servirán para pagar a los ahorradores en el caso de que alguna institución bancaria resultara insolvente. La protección a las operaciones bancarias se reduce gradualmente, de tal forma que a partir del 1º de enero del 2004 el IPAB garantiza únicamente los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hasta por un importe equivalente a cinco millones de unidades de inversión por persona jurídica individual o colectiva, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución. A partir del año 2005 en adelante, la protección se reduce a cuatrocientas mil unidades de inversión.

Como se mencionó anteriormente, otra de las líneas prioritarias de acción del IPAB se constituye mediante lo que estipula el artículo 28 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en términos de los apoyos financieros que puede otorgar el Instituto tendientes a proveer la liquidez o el saneamiento de una Institución. Asimismo, el IPAB puede constituirse como administrador único de una institución, de acuerdo a lo que señala el artículo 49 de la misma ley. Adicionalmente, el IPAB está facultado para determinar la liquidación, suspensión de pagos o concurso mercantil de una institución de banca múltiple, a consecuencia de una situación financiera conflictiva.

Las dos funciones del IPAB antes descritas, es decir, el sistema de protección al ahorro bancario, así como el apoyo financiero a las instituciones tienen como fin último el salvaguardar la estabilidad financiera del país.

Además de las funciones referidas, el IPAB busca la recuperación y enajenación de una serie de activos, de los cuales es titular, en las mejores condiciones posibles.

La estructura organizacional que utiliza el Instituto para el cumplimiento de los objetivos encomendados es la siguiente:



#### 1.1.1.7. COMISIÓN NACIONAL PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS FINANCIEROS (CONDUSEF).

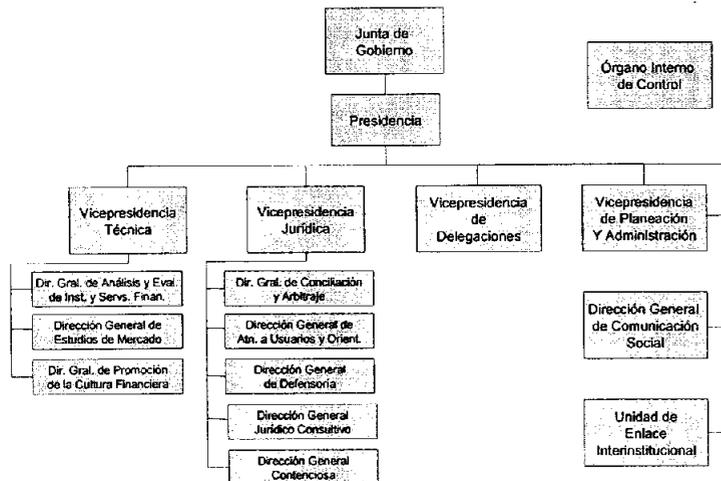
La CONDUSEF se organiza a través de la figura de un organismo público descentralizado y tiene a su cargo la protección y defensa de los derechos e intereses de aquellas personas que contraten, utilicen o por cualquier otra causa tengan algún derecho frente a una Institución Financiera como resultado de una operación o servicio prestado.

Es importante señalar que la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros considera un concepto de institución

financiera *latto sensu*, incluyendo en este conjunto a organismos auxiliares a la función de intermediación financiera, tales como las sociedades de información crediticia, las sociedades controladoras, las instituciones y actividades auxiliares del crédito y las compañías aseguradoras. El artículo 4º de la ley de referencia señala como objetivo prioritario de la CONDUSEF el procurar la equidad en las relaciones entre los usuarios y las instituciones financieras. El artículo 5º del mismo ordenamiento jurídico resalta que la CONDUSEF tendrá como finalidad promover, asesorar, proteger y defender los derechos e intereses de los usuarios frente a las Instituciones Financieras, arbitrar sus diferencias de manera imparcial y proveer a la equidad en las relaciones entre éstos.

Para cumplir con lo anterior la CONDUSEF dispone de la siguiente estructura, resaltando la Vicepresidencia de Delegaciones a través de la cual, la Comisión proporciona sus servicios en todo el territorio nacional:

Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros



**1.1.2. PARTICIPANTES.** Son las diferentes instituciones y organizaciones que se desenvuelven en el Sistema Financiero. Como se estableció anteriormente, se consideran Entidades Financieras a todas aquellas organizaciones que, independientemente de su figura jurídica, realizan alguna función que pueda encuadrarse en el concepto de "Intermediación Financiera" también definido en el apartado antes señalado. De conformidad a los diferentes ordenamientos que hacen referencia a las Entidades Financieras, es posible identificar las siguientes Entidades Financieras:

**1.1.2.1. SOCIEDADES CONTROLADORAS.** Las Entidades Financieras de diferente naturaleza identificaron la utilidad de agruparse para efectos de proporcionar una mayor cantidad de servicios a su clientela, logrando la generación de economías de escala, y creando sinergias entre los integrantes de dicho grupo. La tendencia antes referida se formalizó mediante la publicación tanto de la propia Ley de Instituciones de Crédito como de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras el 18 de julio de 1990. Lo anterior se confirma por la afirmación realizada por el Dr. Jorge Witker Velázquez: "La Ley de Instituciones de Crédito orienta el tránsito de la estructura de banca múltiple, existente desde los setenta, hacia una de banca universal más en concordancia con la tendencia internacional dominante. El propósito último de esta nueva forma de organización es la explotación de economías de escala como medio para reducir costos y mejorar la rentabilidad, lo que permite enfrentar la competencia internacional".<sup>7</sup>

La referida Ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece la posibilidad de que, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se integre un Grupo Financiero mediante la figura de una Sociedad Controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras

---

<sup>7</sup> Witker Velázquez, Jorge. *op. cit.* pág. 151.

financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro. Al mes de diciembre del 2003 y de conformidad al Catálogo del Sistema Financiero Mexicano (CASFIM) elaborado y difundido por la SHCP existen un total de 45 Grupos Financieros, de los cuales se mantienen 25 en operación, 3 autorizados, 7 fusionados, 9 intervenidos y 1 con autorización revocada.

**1.1.2.2. INSTITUCIONES DE CRÉDITO.** Este tipo de instituciones representan el sector de mayor relevancia dentro del Sistema Financiero de nuestro país. La Ley de Instituciones de Crédito establece, en su artículo 2, que el servicio de banca y crédito sólo podrá ser realizado por instituciones de crédito, las cuales podrán ser de banca múltiple, comúnmente conocidas como Banca Comercial y de banca de desarrollo (Sociedades Nacionales de Crédito). Adicionalmente, el precepto en comento estipula que dentro del Sistema Bancario se considera, además de las instituciones antes señaladas: al Banco de México, al Patronato del Ahorro Nacional (actualmente sustituido por Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros) y a los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. De acuerdo al CASFIM existen 56 Instituciones de Banca Múltiple, de las cuales se encuentran en operación 34, fusionadas 8 y con autorización revocada 14.

Por lo que se refiere a la Banca de Desarrollo en el país, actualmente existen 6 instituciones en operación: el Banco Nacional de Comercio

Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, S.N.C. (BANJERCITO), Nacional Financiera, S.N.C. (NAFINSA), el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) y la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHIF). Es importante señalar que el Sistema de Bancos de Crédito Rural (conformado por 12 Bancos Regionales y 1 Banco Nacional) se encuentra, a partir del 1º de julio del 2003, en proceso de liquidación.

**1.1.2.3. FONDOS Y FIDEICOMISOS DE FOMENTO ECONÓMICO.** El Catálogo del Sistema Financiero Mexicano, considera los siguientes organismos en operación: los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura, comúnmente conocidos como "FIRA", que a su vez se integran por 4 Fondos; el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), y el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA). Además del FIRA existen: el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), EL Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR), el Fideicomiso de Fondo Minero (FIFOMIN) y el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ) el cual es actualmente sustituido por el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE).

**1.1.2.4. SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO.** Las denominadas SOFOLES encuentran su fundamento legal en la Ley de Instituciones de Crédito, artículo 103, Fracción IV, donde se les faculta para la captación de recursos a través de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y para que otorguen créditos para determinada actividad o sector. Este tipo de entidades se especializan en sectores tales como el hipotecario, el automotriz y el educativo principalmente. Han experimentado un gran crecimiento en años recientes, existiendo a la fecha 37 empresas en operación de acuerdo al CASFIM.

**1.1.2.5. SOCIEDADES DE INFORMACIÓN CREDITICIA.** El artículo 5º de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia señala que la prestación de servicios consistentes en la recopilación, manejo y entrega o envío de información relativa al historial crediticio de personas y empresas, así como a operaciones crediticias y otras de naturaleza análoga que éstas mantengan con Entidades Financieras y Empresas Comerciales, sólo podrá llevarse a cabo por Sociedades que obtengan la autorización del Gobierno Federal. Actualmente existen dos empresas que prestan el servicio en nuestro país.

**1.1.2.6. CASAS DE BOLSA.** Son sociedades mercantiles que se constituyen bajo la forma de sociedades anónimas para llevar a cabo operaciones tendientes a poner en contacto la oferta y demanda de valores, así como administrar y manejar carteras de valores propiedad de terceros. Es necesaria la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El CASFIM registra 34 casas de Bolsa actualmente en operación.

**1.1.2.7. SOCIEDADES DE INVERSIÓN.** La Ley de Sociedades de Inversión determina que dichas entidades tienen por objeto la

adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista. A través de estas sociedades es posible que el gran público inversionista tenga acceso a instrumentos tanto del mercado de dinero como del de capitales. Actualmente y de acuerdo al CASFIM existen 429 sociedades de inversión.

**1.1.2.8. ALMACENES GENERALES DE DEPÓSITO.** La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala en su artículo 11 que los almacenes generales de depósito tendrán por objeto el almacenamiento, guarda o conservación, manejo, control, distribución o comercialización de bienes o mercancías bajo su custodia o que se encuentren en tránsito, amparados por certificados de depósito y el otorgamiento de financiamientos con garantía de los mismos. También podrán realizar procesos de incorporación de valor agregado, así como la transformación, reparación y ensamble de las mercancías depositadas a fin de aumentar su valor, sin variar esencialmente su naturaleza. Sólo los almacenes estarán facultados para expedir certificados de depósito y bonos de prenda. De acuerdo al CASFIM existen en nuestro país 21 almacenadoras en operación.

**1.1.2.9. UNIONES DE CRÉDITO.** Estas entidades son organizaciones auxiliares del crédito que tienen como objeto otorgar crédito a sus socios y prestar su garantía o aval en los créditos que éstos contraten. Sus pasivos se constituyen mediante préstamos exclusivamente de sus socios, de instituciones de crédito, de seguros y de fianzas del país o de entidades financieras del exterior así como de sus proveedores. Actualmente operan 212 uniones de crédito en nuestro territorio, de acuerdo al CASFIM.

**1.1.2.10. ARRENDADORAS FINANCIERAS.** La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito señala en su artículo 25 que a través del contrato de arrendamiento financiero la arrendadora se obliga a adquirir determinados bienes y a conceder su uso o goce temporal, a plazo forzoso, a una persona jurídica individual o colectiva, obligándose ésta a pagar como contraprestación, que se liquidará en pagos parciales, según se convenga, una cantidad en dinero determinada o determinable, que cubra el valor de adquisición de los bienes, las cargas financieras y los demás accesorios, y adoptar el vencimiento del contrato alguna de las opciones terminales que señala la ley, las cuales pueden ser: I. La compra del bien a un valor inferior al de su adquisición, II. Prorrogar el plazo y III. participar con la arrendadora financiera en el precio de la venta de los bienes a un tercero. El CASFIM registra 32 instituciones de arrendamiento financiero en nuestro país.

**1.1.2.11. EMPRESAS DE FACTORAJE FINANCIERO.** El artículo 45-A de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito define la operación de factoraje financiero como aquella actividad en la que, mediante contrato que celebre la empresa de factoraje financiero con sus clientes, personas jurídicas individuales o colectivas que realicen actividades empresariales, la primera adquiere de los segundos derechos de crédito relacionados con la proveeduría de bienes, de servicios o de ambos, con recursos provenientes de las operaciones pasivas a que se refiere este artículo. Básicamente, la empresa de factoraje adquiere, mediante un descuento, cuentas por cobrar a favor del cliente. Lo anterior proporciona liquidez a la empresa que recurre al factoraje financiero. Actualmente existen en nuestro territorio 18 entidades que proporcionan el servicio de referencia.

**1.1.2.12. SOCIEDADES DE AHORRO Y PRÉSTAMO.** El artículo 38-B de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito estipula que este tipo de sociedades tendrán por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la Sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. La colocación de dichos recursos se hará únicamente entre los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos. En estas sociedades podrán participar como socios personas jurídicas individuales o colectivas consideradas como micro y pequeña industria. El CASFIM considera la existencia de 10 sociedades con autorización para operar con esta figura jurídica.

**1.1.2.13. CASAS DE CAMBIO.** La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito considera a la compra habitual y profesional de divisas como una actividad auxiliar del crédito. Las sociedades anónimas a quienes se otorgue la autorización a que se refiere el Artículo 81 de esta Ley, se denominarán casas de cambio y deberán organizarse con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles. Existen 26 casas de cambio que operan actualmente.

**1.1.2.14. INSTITUCIONES DE SEGUROS.** La actividad aseguradora representa un sector de gran importancia dentro del sistema financiero. La protección contra un evento de consecuencias negativas y de realización incierta constituye una actividad indispensable para el adecuado funcionamiento de los sistemas financieros en las más diversas latitudes. En nuestro país la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros regula las operaciones que realizan estas instituciones. Existen en México 82 compañías de seguros operando, de acuerdo al CASFIM de la SHCP.

**1.1.2.15. INSTITUCIONES DE FIANZAS.** La actividad afianzadora dentro del Sistema Financiero deriva del contrato civil de garantía denominado contrato de fianza, a través del cual una persona denominada fiador se compromete ante el acreedor a cumplir con la obligación en caso de que el deudor no lo hiciere (Art. 2794 del Código Civil). La Ley Federal de Instituciones de Fianzas regula las operaciones de afianzamiento donde el fiador será una Institución Afianzadora y la contratación será siempre a título oneroso. Existen 14 Instituciones de fianzas en nuestro país.

**1.1.2.16. ADMINISTRADORAS DE FONDOS PARA EL RETIRO.** Las AFORES se encuentran reguladas en la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, siendo el artículo 18 de dicha ley el que señala que estos organismos son entidades financieras que se dedican de manera exclusiva, habitual y profesional a administrar las cuentas individuales y canalizar los recursos de las subcuentas que las integran en términos de las leyes de seguridad social, así como a administrar sociedades de inversión. El CASFIM registra 10 administradores de fondos para el retiro en la actualidad.

**1.1.2.17. EMPRESAS OPERADORAS DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DEL SISTEMA DE AHORRO PARA EL RETIRO.** Tienen por finalidad la identificación de las cuentas individuales en las administradoras e instituciones de crédito, la certificación de los registros de trabajadores en las mismas, el control de los procesos de traspasos, así como instruir al operador de la cuenta concentradora, sobre la distribución de los fondos de las cuotas recibidas a las administradoras correspondientes. La Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro en su artículo 58 Párrafo IV estipula que el objeto exclusivo de las empresas operadoras será: administrar la Base de Datos Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro; promover un

ordenado proceso de elección de administradora por los trabajadores; coadyuvar al proceso de localización de los trabajadores para permitir un ordenado traspaso de las cuentas individuales de estos últimos de una administradora a otra; servir de concentradora y distribuidora de información relativa a los sistemas de ahorro para el retiro entre los participantes en dichos sistemas, los institutos de seguridad social y la Comisión; establecer el procedimiento que permita que la información derivada de los sistemas de ahorro para el retiro fluya de manera ordenada entre los participantes en los sistemas de ahorro para el retiro, los institutos de seguridad social y la Comisión; indicar al operador de la cuenta concentradora para que éste efectúe las transferencias de recursos depositados en dicha cuenta a las cuentas de las administradoras; procurar mantener depurada la Base de Datos Nacional del SAR. Para tal efecto, procurarán evitar la duplicidad de cuentas, incentivando la unificación y traspaso de las mismas a la última cuenta individual abierta por el trabajador, de conformidad a los procedimientos establecidos en el reglamento de esta Ley. La unificación y traspaso se realizarán sin necesidad de solicitar previamente autorización del trabajador de que se trate. Actualmente la empresa que proporciona el servicio anterior es la PROCESAR, S.A. de C.V., desde el 16 de diciembre de 1999.

### **1.1.3. ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO**

Con la intención de proponer una estructura del Sistema Financiero es conveniente clasificar a sus participantes. Diversos autores han propuesto sus clasificaciones, como el maestro Miguel Acosta Romero que considera diferentes Subsistemas, incluyendo un Subsistema de Autoridades.<sup>8</sup> Para efecto de este trabajo de Tesis se propone considerar que el Sistema Financiero se integra por Sectores que a su vez agrupan a cada uno de los Participantes. Asimismo, se considera pertinente agrupar a cada uno de los sectores de

---

<sup>8</sup> Cfr. Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, 9ª. ed., Ed. Porrúa, México 2003, pp. 197-303

conformidad al organismo creado por el Ejecutivo Federal para supervisarlos y vigilarlos. De manera tal que podemos identificar tres Sectores dentro del Sistema Financiero Mexicano: El Bancario y de Valores, el de Seguros y Fianzas y el del Ahorro para el Retiro. Para los sectores antes referidos se ha dispuesto el funcionamiento de sendos organismos de supervisión: La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, respectivamente.

**1.1.3.1. EL SECTOR BANCARIO Y DE VALORES.** En primer término, es importante establecer que el Sector Bancario y de Valores, vigilado y supervisado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, integra a su vez a cinco subsectores.

**1.1.3.1.1. SUBSECTOR BANCARIO.** La Ley de Instituciones de Crédito define, en su artículo 2, el servicio público de Banca y Crédito, como la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Dicho servicio sólo podrá ser prestado por las Instituciones de Banca Múltiple y por las Sociedades Nacionales de Crédito. No obstante lo anterior, la ley bancaria ubica dentro del Sistema Bancario a los Fideicomisos de Fomento Económico. En este sentido, es importante señalar que las SOFOLES podrían llegar a ser consideradas dentro de este sector si se aceptara que su funcionamiento corresponde a un tipo de banco especializado.

**1.1.3.1.2. SUBSECTOR BURSÁTIL.** En este subsector se realiza la intermediación de recursos dentro del denominado mercado de capitales (acciones de sociedades mercantiles inscritas en la

Bolsa Mexicana de Valores) y el de instrumentos de deuda (instrumentos mediante los cuales el Gobierno Federal obtiene financiamiento con garantía de deuda soberana).

**1.1.3.1.3. SUBSECTOR DE ORGANIZACIONES Y ACTIVIDADES**

**AUXILIARES DEL CRÉDITO.** Como su nombre lo indica, éstas entidades realizan una función auxiliar, con una relación algunas veces directa y otra de carácter complementario a la que efectúa las instituciones bancarias.

**1.1.3.1.4. SUBSECTOR DEL AHORRO Y CRÉDITO POPULAR.**

Tiene su fundamento en la Ley de Ahorro y Crédito Popular para reforzar un segmento desatendido por la banca tradicional y que, mediante la creación de figuras tales como las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y las Sociedades Financieras Populares, así como las Federaciones y Confederaciones que las integran y supervisan. Su objetivo primordial radica en proporcionar servicios financieros básicos al segmento de menores ingresos de la población.

**1.1.3.1.5. SUBSECTOR DE EMPRESAS DE APOYO.**

Adicionalmente, se considera necesario incorporar a determinados entes con una participación indirecta en la actividad financiera. Ejemplo de lo anterior lo constituyen las Sociedades de Información Crediticia con fundamento en la Ley para Regular a las mencionadas sociedades y que realizan la función de proporcionar informes de crédito mediante la figura del comúnmente denominado Buró de Crédito. Dentro de este grupo de sociedades también tienen cabida las Cámaras de Compensación y las Asociaciones Gremiales (Asociación de

Banqueros de México, Asociación de Intermediarios Bursátiles, etc.).

**1.1.3.2. SECTOR SEGUROS Y FIANZAS.** Bajo la supervisión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se realiza una función de gran trascendencia para la actividad económica de cualquier sociedad moderna. Esta actividad se integra por la protección ante un evento de realización incierta pero de consecuencias negativas para el asegurado, quien recurre ante la Institución Aseguradora para que cubra el monto del eventual siniestro. Por otro lado, las Instituciones Afianzadoras funcionan como garante ante el eventual incumplimiento del afianzado cubriendo ante el beneficiario el importe pactado.

**1.1.3.3. SECTOR DEL AHORRO PARA EL RETIRO.** A través de la CONSAR que regula a las AFORES, SIEFORES y Sociedades Operadoras de la Base de Datos del SAR, se desarrolla un sector que tiene por objetivo la formación, protección y vigilancia de los recursos necesarios para constituirse como fuente de ingresos para que, en los casos señalados por la Ley (retiro, cesantía por edad avanzada y vejez), el trabajador disponga de recursos que le permitan cubrir sus necesidades.

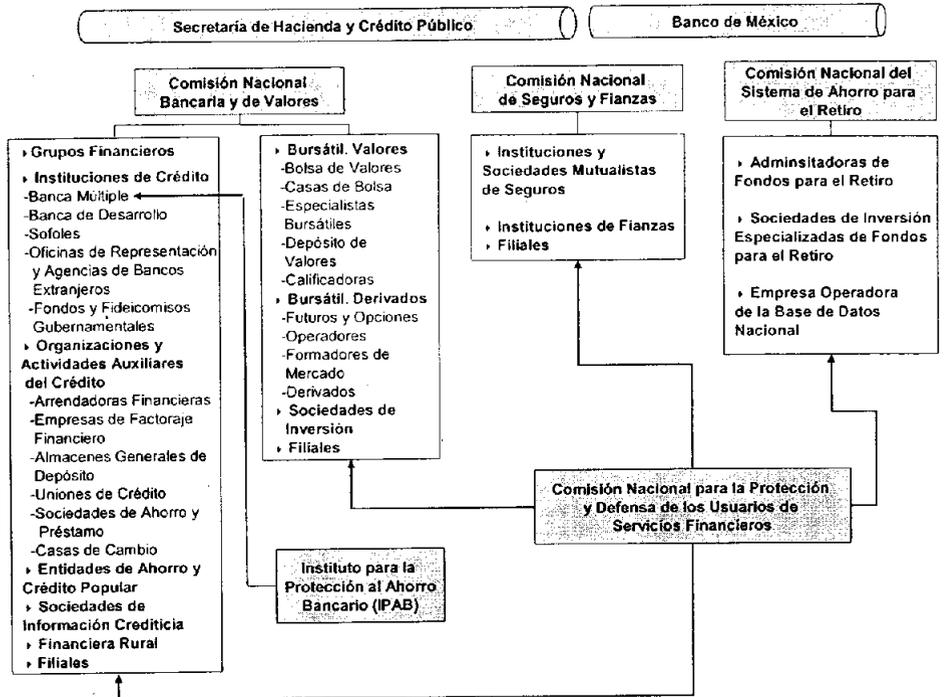
**1.1.3.4. FILIALES.** Es importante señalar también la figura de las filiales de instituciones financieras del exterior, a través de la cual podrán operar en nuestro territorio los intermediarios financieros de países con los que se tengan tratados que permitan el establecimiento en territorio nacional de filiales. Lo anterior, mediante la constitución de empresas que se regirán por el marco normativo de nuestro país. Dichas empresas operan como bancos, casas de bolsa, sociedades de inversión, instituciones de seguros y casas de cambio principalmente.

**1.1.3.5. PROPUESTA DE ESTRUCTURA.** En términos de lo antes señalado, se propone una estructura y sistematización del Sistema Financiero de nuestro país, la cual presenta en primer término a las dos principales autoridades financieras existentes: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. Posteriormente se agrupan a los intermediarios financieros en función a la autoridad que ejerce su supervisión directa. En primer término se tiene a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la cual regula a los subsectores bancario, de organizaciones y actividades auxiliares del crédito, del ahorro y crédito popular, a las sociedades de información crediticia, a la Financiera Rural, y al subsector bursátil. Por otro lado, se identifica a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas que supervisa a las instituciones de seguros y fianzas y por último la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro con injerencia en el sector del ahorro para el retiro.

Adicionalmente, se identifica al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario el cual se enfoca a la banca múltiple, así como a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, quien protege a los usuarios de todo tipo de servicios financieros.

La estructura antes descrita es la que se representa en el siguiente diagrama:

## Sistema Financiero Mexicano



### 1.2. LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Como se puede observar del análisis realizado en el apartado anterior, la entidades que participan en un Sistema Financiero tienen como común denominador el hecho de que efectúan, de forma directa o indirecta, actividades relacionadas con la intermediación de recursos financieros, esto es que su función primordial radica en canalizar recursos entre oferentes y demandantes de los mismos.

A lo largo de la historia, diferentes sociedades en diversas latitudes han desarrollado y utilizado el mecanismo del mercado para realizar la asignación de satisfactores entre quienes los ofrecen y quienes los requieren. Siendo la coincidencia entre oferta y demanda la que establece el precio al que serán intercambiados dichos satisfactores,

existiendo una mayor o menor intervención del Estado, dependiendo del tipo de economía de que se trate.

Dentro de este mecanismo también se ha utilizado, de manera preponderante, el dinero. Esto es, las sociedades han utilizado el mercado para canalizar recursos financieros de los entes ahorradores a aquellos que precisan de recursos para sus proyectos productivos. En este contexto, surgen entidades especializadas en servir de vehículo para la función antes descrita, es decir, operan como intermediarios.

Resulta pertinente mencionar que dicha función de intermediación ha estado siempre relacionada de forma estrecha con la actividad comercial, siendo ahí donde surge y de donde se deriva. Son conocidos los ejemplos del *trapezita* en Grecia con funciones de intermediarios financieros y en Roma los *argentarii* y los *numularii* que igualmente realizaban dichas actividades.

De acuerdo a lo antes señalado la intermediación financiera refleja su naturaleza mercantil, tanto por los sujetos que en ella intervienen, como por los actos realizados. Tal como lo señala el artículo 4 de la Ley General de Sociedades Mercantiles, en el sentido de que se reputarán mercantiles las siguientes formas reconocidas por la misma ley: sociedad en nombre colectivo, sociedad en comandita simple, sociedad de responsabilidad limitada, sociedad anónima, sociedad en comandita por acciones y sociedad cooperativa.

Asimismo, el Código de Comercio señala en su artículo 75 que la Ley reputa actos de comercio, entre otros: las compras y ventas de porciones, acciones y obligaciones de las sociedades mercantiles; las operaciones de comisión mercantil; las operaciones de mediación de negocios mercantiles; las operaciones de bancos; los contratos de seguros de toda especie, siempre que sean hechos por empresas; los depósitos por causa de comercio; los depósitos en los almacenes generales y todas las operaciones hechas sobre los certificados de depósito y bonos de prenda librados por los mismos; los cheques, letras de cambio o remesas de dinero de una plaza a otra, entre toda

clase de personas; las obligaciones entre comerciantes y banqueros, si no son de naturaleza esencialmente civil; las operaciones contenidas en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito; y por último, cualesquiera otros actos de naturaleza análoga a los antes señalados.

Resulta pertinente mencionar que también constituyen actividades de intermediación financiera las realizadas por sectores distintos del bancario, por ejemplo el sector bursátil, en algún momento conocido como la "banca paralela", el cual lleva a cabo la captación de recursos del público, a través de las Bolsas de Valores, los cuales, si bien no constituyen un depósito irregular de dinero ya que no son realizados con carácter de dueño, sino bajo la figura de un mandato o comisión, son canalizados a la actividad productiva del país mediante la adquisición de acciones, tanto en el mercado primario como en el secundario. Asimismo, el mercado de dinero representa una importante fuente de financiamiento para el Gobierno Federal.

De la misma forma, se puede establecer que el sector del Ahorro y Crédito Popular, definido como "la oferta de servicios financieros, tales como instrumentos de ahorro y crédito, servicios de pago, transferencia de remesas y seguros para los hogares con ingresos medios y bajos, y las micro y pequeñas empresas"<sup>9</sup>, constituye una parte integrante de la intermediación financiera.

También, las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, tales como las Arrendadoras Financieras, las Empresas de Factoraje las Casas de Cambio e incluso los Almacenes Generales de Depósito, realizan actividades mediante las cuales ponen en contacto a oferentes y demandantes de recursos monetarios.

El Sector del Ahorro para el Retiro, además de contribuir a la formación de un capital que en el futuro se constituirá como fuente de ingresos para pensionados y jubilados, también representa en la actualidad una importante alternativa de financiamiento

---

<sup>9</sup> Gavito Mohar, Javier. El Mercado de Valores. Nacional Financiera, S.N.C. número 8, Agosto 2002, Año LXII.

interno tanto para el Gobierno Federal como para entes privados que utilizan sus recursos como fuente alternativa de fondeo.

Incluso el Sector de Seguros y Fianzas realiza actividades intermediarias de recursos al recolectar del público en general las primas que servirán para el pago ante la eventual ocurrencia de determinado siniestro.

De acuerdo a lo antes expuesto, el mecanismo de mercado resulta ideal, ya que bajo un mismo esquema se resuelven y enlazan las necesidades de dos grupos de actores económicos; por un lado aquellos que, disponiendo de recursos, buscan su seguridad y productividad y por otro lado, los demandantes que pueden ser productores, empresarios o simplemente consumidores que requieren capital y que están dispuestos a pagar un precio por la utilización de la mercancía denominada "dinero".

La evolución del esquema de mercado ha llevado a que, en la actualidad, existan mercados bancarios, bursátiles, de divisas, de metales, de instrumentos derivados, de futuros de bienes tales como los granos, el petróleo, etc.

### **1.2.1. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS BANCARIOS**

Tradicionalmente y de forma preponderante la intermediación financiera en nuestro país ha sido realizada por la Banca, siendo esta actividad en esencia, aquella que se caracteriza por captar del gran público ahorrador recursos sobre los cuáles será pagado un precio o tasa de interés y que a su vez la institución bancaria canalizará al sector demandante de recursos a través de la figura del crédito por el cual ahora cobrará un precio. El margen de ganancia o utilidad será, en términos generales, la diferencia entre los intereses cobrados menos los intereses pagados (incluyendo algunos otros conceptos, como comisiones cobradas, gastos operativos e impuestos, entre otros). En este punto resulta importante resaltar lo señalado por el maestro Raúl Cervantes Ahumada con relación a la función Bancaria: "Esta función consiste en la intermediación

profesional en el comercio del dinero y del crédito. Por una parte, los bancos recolectan el dinero de aquellos que no tienen manera de invertirlo directamente, y lo proporcionan en forma de crédito a quienes necesitan del dinero. Los que llevan su dinero al banco conceden crédito a éste, y el banco, a su vez, lo concede a sus prestatarios".<sup>10</sup>

#### **1.2.1.1. EL SERVICIO DE BANCA Y CRÉDITO**

El artículo 2º, primer y segundo párrafos de la Ley de Instituciones de Crédito define que "El servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser: I. Instituciones de banca múltiple, y II. Instituciones de banca de desarrollo". "...se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados".

Adicionalmente, la Banca realiza importantes funciones tales como las relacionadas con la transferencia de fondos (pago de cheques, emisión de giros, órdenes de pago, transferencias electrónicas), el cambio de divisas, la custodia de valores en cajas de seguridad, entre otras.

Asimismo, la mencionada intermediación bancaria es realizada, previa autorización del Gobierno Federal, a través de sociedades anónimas, organizadas de conformidad a la Ley General de Sociedades Mercantiles, integrando lo que se conoce como Banca Múltiple. El servicio de banca y crédito también podrá ser realizado por determinadas entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, las cuales integran la Banca de Desarrollo.

---

<sup>10</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y Operaciones de Crédito*, 14ª ed., Ed. Porrúa, México 1999, pág. 209.

Con referencia al artículo 2º de la Ley de Instituciones de Crédito, es importante señalar que la captación de recursos que realizan los bancos genera el registro de pasivos directos o contingentes, estableciéndose que “jurídicamente se entiende por pasivo directo 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, que el intermediario tenga la certeza de que el cumplimiento de las mismas debe verificarse en un momento determinado”, “...el pasivo contingente es aquella obligación que adquiere el intermediario financiero frente a un tercero por cuenta de un cliente determinado y cuyo cumplimiento por parte del intermediario financiero se encuentra sujeto a una condición suspensiva, es decir, a un acontecimiento futuro de realización incierta. A manera de ejemplo, podemos mencionar como operaciones causantes de pasivo contingente, entre otras: los avales, las aceptaciones bancarias y las cartas de crédito que instrumentan el crédito comercial documentario...”.<sup>11</sup>

De especial atención resulta el contenido del Artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual define el concepto de Sistema Bancario a través de sus integrantes:

- El Banco de México, el cual en su carácter de banco de bancos, de banco de emisión y de tesorero del Gobierno Federal no implica ningún cuestionamiento en cuanto a su participación dentro del Sistema Bancario.
- Las instituciones de banca múltiple, las cuales por razones obvias son parte esencial del Sistema Bancario.

---

<sup>11</sup> Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briceño, Eduardo. Lecciones de Derecho Bancario, 2ª ed., Ed. Porrúa, México, 2003, pág. 10.

- Las instituciones de banca de desarrollo, igualmente que las anteriores, representan una parte fundamental del Sistema Bancario.
- El Patronato del Ahorro Nacional, sustituido por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI), teniendo ahora la naturaleza jurídica correspondiente a una sociedad nacional de crédito.
- Los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. Estos organismos, si bien no realizan el servicio de banca y crédito sí utilizan, algunos de ellos, la figura del crédito para canalizar los recursos fideicomitidos.

#### 1.2.1.1.1. LA BANCA MÚLTIPLE

De acuerdo a lo que se ha señalado en apartados anteriores, el servicio de banca y crédito sólo puede ser realizado por instituciones de crédito que a su vez serán de banca múltiple o de banca de desarrollo. En este punto resulta importante delimitar el concepto de banca múltiple. Para Miguel Acosta Romero: "la banca universal o múltiple puede ser definida como una sociedad anónima a la que el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le ha otorgado autorización (a partir de julio de 1990) para dedicarse al ejercicio habitual y profesional de banca y crédito en los ramos de depósito, ahorro, financiero, hipotecario, fiduciario y servicios conexos".<sup>12</sup> Por su parte Carlos Felipe Dávalos Mejía propone: "la banca múltiple es el servicio de intermediación, consistente en la

<sup>12</sup> Acosta Romero, Miguel. *op. cit.* pág. 545.

captación de recursos del público, en el mercado nacional, por una parte, y su colocación entre el público por otra, que presta una sociedad anónima susceptible de fundarse por personas privadas, y expresamente autorizada para ello por el gobierno federal, que queda obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, sin otros requisitos que los establecidos por las autoridades financieras y las leyes del mercado".<sup>13</sup>

Adicionalmente, es importante señalar que los antecedentes históricos de la banca en el país, ponen en evidencia diferentes fases previas al concepto moderno de banca múltiple. En este sentido, resulta relevante recapitular las disposiciones bancarias mexicanas:

**Ley General de Instituciones de Crédito.** De fecha 19 de marzo de 1897, la primera Ley bancaria reconoce el principio de especialización en el otorgamiento de servicios bancarios al considerar diferentes clases de bancos: los de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios.

**Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.** La segunda ley bancaria del 24 de diciembre de 1924 reconoce la existencia de seis tipos de Bancos: Hipotecarios, Refaccionarios, Agrícolas, Industriales, de Depósito y Descuento y de Fideicomiso. Además de incluir un concepto de negocios bancarios asimilables, los cuales, sin estar constituidos como bancos (pudiendo incluso ser personas jurídicas individuales), practicaban operaciones de naturaleza bancaria, tales como tiendas de abarrotes que recibían depósitos a la vista y emitían

---

<sup>13</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras*, Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito, 2ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2002, pág.647.

cheques a su cargo.<sup>14</sup> Es importante mencionar que esta ley posrevolucionaria deja de considerar a los bancos de emisión, como producto de la disposición constitucional de fundar el Banco Único de Emisión, como se llamó entonces al banco central.

**Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios.** La nueva Ley del 31 de agosto de 1926 regulaba a las cajas de ahorro, a las compañías de fianzas y a los almacenes generales de depósito. Es importante mencionar que durante el periodo del presidente Plutarco Elías Calles fueron emitidas otras disposiciones que reforzaban el carácter especializado del sector bancario, tales como la Ley de Crédito Agrícola, la Ley de Establecimientos de Fideicomiso y la Ley de Bancos Ejidales Agrícolas.

**Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.** El 28 de junio de 1932 se publica esta ley que tuvo como resultado, como señala el maestro Ignacio Soto Sobreyra y Silva: "...dar un carácter especializado a las Instituciones de Crédito, permitiendo también la especialización de la clientela y, por lo tanto, una mayor eficacia en el otorgamiento de créditos a quienes ellas recurrían".<sup>15</sup> Dentro de este ordenamiento jurídico es importante mencionar que se deja de contemplar la figura del banco como persona jurídica individual y se incorpora la Unión de Crédito, entidad también especializada tanto por el tipo de crédito, como por el sujeto del mismo.

**Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares del 3 de mayo de 1941.** La quinta ley bancaria

---

<sup>14</sup> Cfr. Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. *Ley de Instituciones de Crédito, Antecedentes y Comentarios*, 8ª. ed., Ed. Porrúa, México, 1999. pp. 49-57.

<sup>15</sup> *Ibidem* pág. 59.

mexicana considera seis tipos de bancos, de acuerdo a su artículo 1º:

- I. Depósito,
- II. Ahorro,
- III. Financieras,
- IV. Hipotecarias,
- V. Capitalización y
- VI. Fiduciarias

Este ordenamiento tuvo una vigencia hasta el año de 1985, teniendo dos reformas de gran relevancia: la de 1975 con la cual se hace una excepción al principio de especialización al permitir concesiones para realizar más de una de las operaciones de depósito, financieras e hipotecarias, cuando la sociedad solicitante fuera fusionante o resultara de la fusión de sociedades bancarias con diferente tipo de concesión; y la reforma de 1978 en la que se establece a la banca múltiple como un grupo especial de banca y crédito.

Adicionalmente, el ordenamiento en comento regulaba también a las siguientes Organizaciones Auxiliares del Crédito: a los almacenes generales de depósito y a las uniones de crédito. Señalando que para dedicarse al ejercicio de la banca y del crédito se requiere concesión del Gobierno Federal que compete otorgar discrecionalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la del Banco de México.

**Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.** El siguiente ordenamiento en orden cronológico es promulgado el 31 de diciembre de 1982, considerando a las Sociedades Nacionales de Crédito producto de la estatización de la banca privada y a aquellas denominadas Instituciones Nacionales de Crédito que existían antes de la nacionalización.

**Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985.** En ésta Ley se dispone que las Instituciones de Crédito serán: de Banca Múltiple y de Banca de Desarrollo. En este sentido, es importante señalar que la definición legal es limitada al considerar el concepto de banca múltiple a *contrario sensu* del correspondiente a la banca de desarrollo, siendo que también esta última efectúa operaciones de banca múltiple.

**Ley de Instituciones de Crédito.** Los antecedentes anteriores concluyen en la actual Ley publicada el 18 de julio de 1990. Este ordenamiento establece las bases para la prestación del servicio de banca y crédito, las características de las instituciones bancarias y las medidas para proteger los intereses del público.

Se define el concepto de banca y crédito, cuáles serán las instituciones que podrán realizarlo y qué se entenderá por sistema bancario. Con esta ley se restablece el régimen de bancos privados y públicos, finalizando la etapa de la banca nacionalizada. Adicionalmente, se establece que las sociedades que deseen dedicarse a la banca deberán contar con autorización del Gobierno Federal, siendo ésta intransmisible.

De acuerdo al esbozo histórico señalado líneas arriba, es posible identificar la existencia de tres etapas claramente definidas en la evolución del sector bancario en nuestro país:

**Primera Etapa, de Especialización.** Tuvo su inicio con la Ley de 1897, y su consolidación con la Ley de 1941, teniendo su auge en la década de los sesentas. En este periodo la prestación del servicio bancario se caracteriza por la obligación de realizar, de

manera exclusiva, uno de los siguientes tipos de operaciones: de depósito, hipotecarias, financieras y de capitalización. Adicionalmente se permitía la realización de operaciones de ahorro y fideicomiso independientemente de la concesión proporcionada.

**Segunda Etapa, de Agrupación.** A partir de la década de los setentas es posible identificar una siguiente fase en la cual, como consecuencia de una evolución natural de las instituciones bancarias, se busca la agrupación entre instituciones con diferente tipo de concesión, a efecto de proporcionar una gama más amplia de servicios a la clientela. Lo anterior se realiza mediante el esquema de participación accionaria, hasta que, mediante la reforma de 1978 se reconoce a la banca múltiple como un grupo adicional de instituciones bancarias.

**Tercera Etapa, de Banca Múltiple.** Como se indicó anteriormente, es en el año de 1978 cuando a través de la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se incorpora a la banca múltiple como un grupo de operaciones mediante el cual era factible la concesión del servicio bancario. Lo anterior permitió que los principales bancos se orientaran hacia el modelo de banca universal hasta que en 1982 se decreta la nacionalización bancaria. En 1990 se publica la nueva Ley de Instituciones de Crédito, incorporando a la banca múltiple junto con la banca de desarrollo, esquema que perdura hasta nuestros días.

No obstante lo anterior y a pesar de que la normatividad actual mantiene implícito un principio de universalidad en las operaciones bancarias, han surgido recientemente disposiciones

que anticipan un regreso a la especialización en el servicio de banca y crédito. Tal es el caso las Sociedades Financieras de Objeto Limitado reguladas por la Ley de Instituciones de Crédito, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular reguladas por la Ley de Ahorro y Crédito Popular, la Sociedad Hipotecaria Federal regulada por su Ley Orgánica, el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros regulado también por su Ley Orgánica, así como la institución materia del presente trabajo, la Financiera Rural. Siendo estas sociedades y entidades ejemplo del inicio de una posible cuarta etapa en la que pudiera predominar el regreso a la especialización en la intermediación financiera.

De lo expuesto se observa que el concepto de banca múltiple deriva de la evolución bancaria experimentada durante más de cien años y que a la fecha dicho concepto resulta impreciso por los siguientes motivos:

- 1) La razón de ser del concepto de banca múltiple se entiende por oposición al de banca especializada (ahorro, hipotecaria, financiera, fiduciaria, capitalización). Tomando en cuenta que la definición legal (artículos 2 y 46 de la Ley de Instituciones de Crédito) del servicio de banca y crédito comprende todas las actividades posibles (incluyendo el arrendamiento y el factoraje) resulta innecesario dicho concepto.
- 2) La banca de desarrollo también realiza operaciones de banca múltiple, por lo cual resulta incorrecta la clasificación actual de las instituciones de crédito.

Como conclusión en este apartado, se considera que el término correcto debiera ser, el de banca privada o banca comercial, la cual, junto con la banca de desarrollo integran las dos

modalidades del servicio de banca y crédito reguladas en nuestro país, encontrándose ambos tipos de instituciones facultados para realizar el servicio de Banca Múltiple.

#### **1.2.1.1.2. LA BANCA DE DESARROLLO**

El concepto de Banco de Desarrollo comprende a las instituciones bancarias que son propiedad del Estado. De acuerdo al Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito "Las instituciones de banca de desarrollo 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 esta Ley". Su creación deriva de una ley orgánica de carácter federal en la que se establecen las bases conforme a las cuales se regirá su organización. Su funcionamiento se regula mediante un reglamento orgánico que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y deberá ser inscrito en el Registro Público de Comercio. Por lo que respecta a las operaciones que estas entidades están facultadas para realizar, serán además de las que realizan las instituciones de banca múltiple las necesarias para la adecuada atención del correspondiente sector de la economía nacional y el cumplimiento de las funciones y objetivos que les sean propios, conforme a las modalidades y excepciones que respecto a las previstas en ésta u otras leyes, determinen sus leyes orgánicas (Artículo 47 de la Ley de Instituciones de Crédito).

La primera institución financiera propiedad del Estado fue el Banco de México, S.A.<sup>16</sup>, creado el 28 de agosto de 1925 con una participación por parte del Gobierno de la República del 51%, como mínimo. Como institución de banca central sus principales

---

<sup>16</sup> Cfr. Soto Sobreyra y Silva, Ignacio. *op. cit.* pág. 51.

objetivos consistían en la emisión de moneda, la regulación monetaria, el redescuento de documentos, así como las relativas al servicio de Tesorería del Gobierno Federal.

La banca de desarrollo fue creada con el objetivo de proporcionar servicios financieros a los sectores prioritarios y contribuir al desarrollo integral de la nación. En este sentido, es importante mencionar que la banca de desarrollo ha proporcionado el esquema tradicional de banca y crédito en sectores desatendidos por la banca privada, captando recursos excedentes para colocarlos en los segmentos objetivo.

La banca de desarrollo no sólo se enfoca a la captación de recursos o al otorgamiento de créditos y garantías, sino que incluye servicios complementarios como la asistencia técnica, la capacitación y la identificación y promoción de proyectos productivos.

### **1.2.2. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS NO BANCARIOS**

Como se mencionó, la banca ha tenido un papel preponderante dentro del sistema económico del país. Sin embargo, los intermediarios financieros no bancarios han incrementado de manera significativa su participación en los últimos años. En este sentido, es importante mencionar a las Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, con instituciones tales como los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las uniones de crédito y las empresas de factoraje financiero. Adicionalmente, se considera a la compra-venta habitual y profesional de divisas como una actividad auxiliar del crédito. Sobre la denominación de estas entidades existen posiciones diversas, sin embargo es conveniente señalar que, independientemente de si son o no auxiliares, es indudable que realizan una actividad de intermediación, como ya fue señalado en el apartado 1.2 La Intermediación financiera.

El sector bursátil, si bien en los años recientes con una participación reducida, representa también una alternativa importante para la canalización de recursos, tanto para el Gobierno Federal en los mercados de dinero, como para las empresas privadas dentro del mercado de capitales.

Por otro lado, las SOFOLES captan de manera limitada recursos a través de las Bolsas de Valores y los colocan en sectores específicos, tales como el hipotecario, el de consumo o el correspondiente al sector automotriz. Estos intermediarios tienen su origen en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), al existir en los Estados Unidos de América los *non-bank banks* y en Canadá los *near banks*, fue necesario incorporar una figura jurídica similar a efecto de que nuestros socios comerciales pudieran realizar inversiones en México a través de este tipo de instituciones.

Las SOFOLES se insertan en nuestro marco jurídico de una manera criticable en la fracción IV del artículo 103, correspondiente al capítulo de las Prohibiciones, de la Ley de Instituciones de Crédito de la siguiente forma: "Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en el territorio nacional, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, obligándose a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados. Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a: Las sociedades financieras de objeto limitado autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que capten recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorguen créditos para determinada actividad o sector".

Asimismo, las SOFOLES no disponen de una ley marco que regule su objeto y operación, sino que el legislador prefirió otorgar la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que estableciera las Reglas Generales que rigen su funcionamiento. Es importante mencionar que las SOFOLES han

desempeñado un importante papel en la intermediación financiera de nuestro país al cubrir el vacío dejado por las instituciones de crédito.

Por lo que respecta a los Fideicomisos Públicos para el Fomento Económico, el artículo 3º de la Ley de Instituciones de Crédito considera a esta figura jurídica como integrante del Sistema Bancario Mexicano. Lo anterior es explicable si se toma en consideración que nuestra legislación considera al fideicomiso como una operación bancaria y a que algunos fideicomisos utilizan la figura del crédito para cumplir con los fines para los cuales fueron constituidos. No obstante lo anterior, considero que su actividad corresponde a la de un intermediario financiero no bancario y que resulta errónea su inclusión dentro del sistema bancario. El Fideicomiso Público es un acto jurídico mediante el cual el Gobierno Federal crea un patrimonio de afectación que proviene de recursos públicos. El artículo 3º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que: "El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I.- Organismos descentralizados; II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y III.- Fideicomisos". Asimismo, el artículo 47 de la referida ley define al fideicomiso público de la siguiente forma: "son aquellos que el gobierno federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos. En los fideicomisos constituidos por el gobierno federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada".

Adicionalmente, es importante hacer referencia a la clasificación que, sobre el Fideicomiso Público, realiza el Maestro Carlos Felipe Dávalos Mejía, al manifestar que es posible considerar la conformación de "...dos tipos fácilmente

contrastables, a saber, los fideicomisos públicos simples o de diferente fin, y los fondos de fomento económico".<sup>17</sup> Concluyendo entonces que de las dos especies de Fideicomiso Público, el simple y el de fomento económico, es este último junto con aquellos constituidos para el desempeño de las funciones del Banco de México, forman parte del Sistema Bancario, sin que realicen actividades de banca y crédito, *stricto sensu*.

Por último, es conveniente mencionar a las Sociedades de Ahorro y Crédito Popular, que presentan, como característica distintiva, que el otorgamiento de créditos se realiza de manera exclusiva a los socios y sin fines de lucro, así como su enfoque al mercado popular mexicano. Derivado de la Ley reahorro y Crédito Popular se regulan a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y a las Sociedades Financieras Populares las cuales dispondrán de mecanismos de integración a través de Federaciones y Confederaciones.

**1.3. EL ESTADO EN LA INTERMEDIACIÓN FINANCIERA.** Los artículos 25 y 26 constitucionales establecen que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo económico y social del país mediante su responsabilidad exclusiva en algunos casos y en otros compartiéndola con los sectores social y privado.

**1.3.1. FIGURAS JURÍDICAS.** Como se ha mencionado en apartados anteriores el Estado participa de manera preponderante en la intermediación financiera, en su papel de autoridad, en el establecimiento de reglas sobre las cuales deberán manejarse los participantes del Sistema Financiero. Lo anterior a través de la Administración Pública Centralizada y la Desconcentrada. Adicionalmente, el Estado también se incorpora a la intermediación financiera como participante a través organismos descentralizados, de empresas de participación estatal y de los fideicomisos públicos.

---

<sup>17</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe. *op. cit.* pág 924.

**1.3.2. EL CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR RURAL.** Entendiendo el concepto de sector rural como aquellas actividades económicas relacionadas con la agricultura, la ganadería, la pesca, la silvicultura, el sector forestal y en general a toda la actividad productiva del campo. Lo anterior de conformidad a la definición proporcionada por la Dra. Martha Chávez Padrón: "Lo rural es el término genérico por lo cual nos referimos a todas las actividades que se desarrollan fuera de la urbe y dentro del campo, sean agrícolas o no".<sup>18</sup> En este sentido, el crédito al sector rural presenta particularidades importantes si se toma en consideración elementos tales como la necesidad del largo plazo en los proyectos productivos, la dificultad para el establecimiento de garantías, los riesgos especiales que se presentan en el sector rural tales como el clima, falta de insumos, carencia de tecnología e infraestructura, etc.

Adicionalmente, el crédito bancario al sector rural puede ser otorgado por instituciones privadas y públicas. En el caso de las primeras, existe el objetivo primordial de obtener una ganancia, en tanto que los organismos con participación estatal buscan en teoría el impulso de la actividad productiva, mejorando los niveles de vida de este sector.

El crédito bancario al sector rural recibe una influencia determinante a partir de la revolución de 1910. Como se mencionó anteriormente, el primer ordenamiento jurídico de relevancia es la Ley de Crédito Agrícola de 1926. Este ordenamiento permaneció vigente, con algunas reformas, hasta la publicación de la Ley General de Crédito Rural de 1975, para que en el año de 1992 se publicara la actual Ley Agraria que abrogaba la ley de crédito rural anterior.

En términos generales, el presente capítulo ha descrito la forma en que el sistema financiero contribuye al objetivo primordial de canalizar recursos de quienes los generan y ofrecen hacia quienes los requieren y demandan para labores productivas. Se ha puesto de manifiesto la complejidad del referido

---

<sup>18</sup> Chávez Padrón, Martha, *El Derecho Agrario en México*, 14ª. ed., Ed. Porrúa, México 2001. p. 46.

sistema, así como la evolución experimentada a través de los años, resaltando el papel del Estado como su regulador y al mismo tiempo como participante. Lo anterior, a efecto de permitir el análisis detallado del sector rural, desde la perspectiva de las figuras jurídicas que han buscado su desarrollo productivo, mediante la distribución de recursos financieros.

## CAPÍTULO II

### 2. LA BANCA RURAL EN MÉXICO

**2.1. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN.** Después de la revolución de 1910, surge la necesidad de reorganizar al sector rural del país, emitiéndose a partir de 1915 las primeras leyes agrarias que tenían dentro de sus principales objetivos, regularizar las formas de tenencia de la tierra, así como también proporcionar los elementos que permitieran reactivar a dicho sector. En este sentido, no resultaba suficiente el dotar de tierras a los campesinos, sino que se requería además de recursos económicos para hacerlas productivas. Siendo hasta el año de 1926, bajo la presidencia del General Plutarco Elías Calles, que se promulgó la Ley de Crédito Agrícola.

**2.1.1. BANCO NACIONAL DE CRÉDITO AGRÍCOLA, S.A.** Fundado en 1926, tenía como objetivo primordial destinar recursos a los pequeños propietarios a través de un sistema de crédito con principios cooperativistas, lo anterior mediante el apoyo a la creación de las denominadas "Sociedades Locales de Crédito" que a su vez se integrarían en Sociedades Cooperativas. Su naturaleza jurídica era la de una sociedad anónima, la cual operaba como una empresa de participación estatal al establecerse que su capital sería representado por tres series de acciones: la primera suscrita por el gobierno federal, la segunda por los gobiernos locales y la tercera por particulares. En este punto, es importante mencionar la relevante participación de Manuel Gómez Morín tanto en la elaboración de la Ley de Crédito Agrícola como en la creación del Banco Agrícola, tomando en cuenta la influencia que en él tuvo la experiencia europea y específicamente la alemana, en cuanto a sociedades cooperativas y cajas de ahorro. Lo anterior se refleja en lo que señala el historiador Enrique Krauze: "El 1º de febrero de febrero de 1926, el gobierno de Calles dio otro paso en el frente de reconstrucción crediticia: fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Su creador, Gómez Morín consideraba el nuevo establecimiento una de las cosas más grandes que se han hecho en toda la Revolución. En él Calles veía reflejadas las ideas que había traído de Alemania

sobre sociedades cooperativas y cajas de ahorro Raiffeisen. La institución debía funcionar, de hecho, como un banco que refaccionara a las sociedades regionales y locales de agricultores y promoviera una gran descentralización agrícola".<sup>19</sup>

Por otro lado, la Ley de Crédito Agrícola consideraba cuatro principios fundamentales: la organización de los usuarios del crédito como requisito previo; la naturaleza especial de las garantías en el sector rural (haciendo especial énfasis en la necesidad de garantías personales); la acción local para acceder al pequeño productor, mediante un esquema de descentralización del crédito y por último el reconocimiento a la importancia del subsidio gubernamental, lo cual dificulta la participación del crédito privado en el sector rural<sup>20</sup>. Desafortunadamente, el banco agrícola no logró cristalizar los objetivos señalados al ser escasas las Sociedades Locales que se formaron y al dirigir la mayoría de sus créditos a clientes particulares y no a dichas sociedades.

**2.1.2. BANCOS AGRÍCOLAS EJIDALES Y BANCOS REGIONALES DE CRÉDITO AGRÍCOLA.** Mediante la Ley de Bancos Agrícolas Ejidales del 16 de marzo de 1926 se fundan este tipo de bancos en los Estados, teniendo como sector objetivo a los poseedores de parcelas ejidales organizados en forma cooperativa. Estos nuevos organismos operaron de manera adecuada, llegando a un total de ocho bancos de este tipo, incrementándose el número de cooperativas afiliadas a los mismos. Posteriormente, la Ley de Crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño del 2 de enero de 1931 autorizó la creación de Bancos Regionales de Crédito Agrícola con participación accionaria por parte del Banco Nacional de Crédito Agrícola y de las Cooperativas Agrícolas de la zona.

---

<sup>19</sup> Krauze, Enrique. Biografía del poder, Caudillos de la Revolución mexicana (1910-1940), 9ª ed., Ed. Tusques Editores, México 2003, p. 340.

<sup>20</sup> Cfr. Gómez Morín, Manuel. El crédito agrícola en México, Edición Facsimilar, Banco Mexicano Somex y M.A. Porrúa, México 1991, pp. 9-32.

**2.1.3. BANCO NACIONAL DE CRÉDITO EJIDAL, S.A. DE C.V.** Con la publicación de la nueva Ley de Crédito Agrícola el 20 de diciembre de 1935, se crea esta Institución en 1936, la cual tenía como objeto el apoyo a los ejidatarios del país, realizándose el traspaso de la cartera del Banco Nacional de Crédito Agrícola a la nueva entidad bancaria. Las dos instituciones constituyeron el eje central del sistema nacional de crédito agropecuario. Posteriormente, siguieron una serie de reformas hasta el año de 1955 en que se publica la Ley General de Crédito Agrícola el 30 de diciembre de ese año. No obstante lo anterior, la operación básica de las dos instituciones principales del sistema de crédito al sector, los bancos Agrícola y Ejidal, no resultó alterada.

**2.1.4. BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.** El 8 de marzo de 1965 se crea un tercer banco para el sector rural. Su objetivo era la descentralización del crédito agropecuario a través de instituciones regionales autónomas. Originalmente, se buscó que su operación se realizaría a través del "segundo piso", mediante el financiamiento a los bancos que operaban en el sector rural, para que éstos, a su vez, canalizaran los recursos al destinatario final. Sin embargo, esta nueva institución atendió directamente a los productores campesinos. Junto con los otros dos bancos: el Agrícola y el Ejidal, se llevaba a cabo la función de financiar las actividades agropecuarias en nuestro país. Posteriormente, se consideró necesario el unificar las políticas de éstas tres instituciones de objetivos semejantes, uniformando los criterios para el otorgamiento de crédito al sector rural. Lo anterior fue realizado mediante la integración de la Banca Oficial Agropecuaria, en enero de 1975, mediante un solo director general que coordinaría a los tres bancos referidos. Para el mes de julio del mismo año, mediante decreto presidencial, se dispone la creación de un nuevo sistema de crédito rural para sustituir al existente. La idea era constituir un banco nacional de segundo piso que apoyara a doce bancos regionales.

Después, mediante la publicación en junio de 1976 de la Ley General de Crédito Rural se establece el sistema institucional de crédito rural, al regular dicho ordenamiento jurídico en su capítulo segundo, el denominado Sistema Nacional de Crédito Rural.

En este punto, resulta importante mencionar que es hasta la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 que se establece la necesidad de que las instituciones de banca de desarrollo fundamenten su naturaleza jurídica en sus correspondientes leyes orgánicas. Por lo anterior, se publica la Ley Orgánica del Sistema Banrural el 13 de enero de 1986.

## **2.2. EL SISTEMA BANRURAL**

### **2.2.1. NATURALEZA JURÍDICA.**

Como lo señala el Dr. Arnoldo Pablos González: "El Banco Nacional de Crédito Rural, S.N.C fue instituido durante el régimen del expresidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, el 5 de julio de 1975, como fruto de la necesidad de verter en una sola institución crediticia, los esfuerzos comunes de las tres anteriores instituciones creadas como logros de los gobiernos emanados del proceso posrevolucionario de nuestro país, con el ánimo manifiesto de llevar un mayor sentido de equidad y justicia al hombre del campo y lograr conseguir con ello el viejo anhelo de su libertad, no sólo política sino también económica".<sup>21</sup> Las instituciones a las que se refiere el Dr. Pablos, como fue establecido anteriormente en el presente trabajo, fueron el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal y el Banco Nacional Agropecuario.

Por su parte, la Ley General de Crédito Rural, en su Artículo 7º señalaba que el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A. sería una institución nacional de crédito de conformidad con lo establecido por la propia Ley General de Crédito Rural, la

---

<sup>21</sup> Pablos González, Arnoldo. La Naturaleza Jurídica del Crédito Agrícola. 1ª ed., Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. México 1997, pág. 241.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y por sus Estatutos Sociales. Asimismo, dicho ordenamiento jurídico establecía el Sistema Oficial de Crédito Rural, el cual se integraba por el propio Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., los Bancos Regionales de Crédito Rural y los fideicomisos públicos de fomento a las actividades agropecuarias y de redescuento establecidos por el Gobierno Federal en instituciones nacionales de crédito. La misma Ley General de Crédito Rural establecía que los Bancos Regionales de Crédito Rural serían filiales del banco nacional formando un grupo financiero.

Posteriormente en 1986, el Sistema Banrural se constituye como una Institución de Banca de Desarrollo, entendida como una entidad de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituida con el carácter de sociedad nacional de crédito, en los términos de su ley orgánica, y de acuerdo a lo establecido en el Artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito.

**2.2.2. MARCO JURÍDICO.** La operación del Sistema Banrural se norma por los siguientes ordenamientos: Ley Orgánica del Sistema Banrural, Ley Agraria, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. También le es aplicable la Ley Orgánica del Banco de México, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles y el Código Civil para el Distrito Federal. Las relaciones entre la Institución y sus trabajadores se regían por las Condiciones Generales de Trabajo, de conformidad a la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis, del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**2.2.2.1. LEY ORGÁNICA.** La Ley Orgánica del Sistema Banrural, publicada el 13 de enero de 1986, regía la organización y funcionamiento de dicho Sistema, el cual se integraba por 12 Bancos Regionales y uno Nacional. Dichas sociedades buscaban una cobertura total del territorio

mediante su establecimiento en las siguientes regiones: Centro, Centro Norte, Centro Sur, Golfo, Istmo, Noreste, Noroeste, Occidente, Pacífico Norte, Pacífico Sur y Peninsular. Cada una de las instituciones mencionadas fueron constituidas como instituciones de banca de desarrollo con personalidad jurídica y patrimonios propios para cada una de ellas. La ley orgánica de referencia señalaba que el capital social de los bancos integrantes del Sistema Banrural estaría representado por certificados de aportación patrimonial en un 66% de la serie "A" sólo suscrita por el Gobierno Federal y en un 34% de la serie "B" suscrita tanto por el Gobierno Federal y por personas jurídicas individuales o colectivas mexicanas. Se señalaba también que la administración de las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural estaría a cargo de un Consejo Directivo y de un Director General.

También es conveniente mencionar que, a pesar de que los 12 Bancos Regionales tenían personalidad jurídica y patrimonio propio, la Ley Orgánica del Sistema Banrural los sometía a los lineamientos, medidas y mecanismos que el Banco Nacional estableciera a efecto de lograr la integración de los bancos participantes en un sistema.

**2.2.3. OBJETO.** Consistía en el financiamiento a la producción agropecuaria y forestal, las actividades complementarias de beneficio, almacenamiento, transportación, industrialización y comercialización que lleven a cabo los productores acreditados. En términos generales, el apoyo de Banrural consistía en el financiamiento de cualquier tipo de proyecto en el medio rural, considerando como acreditados a cualquier persona jurídica colectiva o individual que se dedique a cualquier actividad económica del ámbito rural. De acuerdo a lo señalado por la Ley de Instituciones de Crédito, Banrural en su carácter de Institución de Banca de Desarrollo tenía como objeto fundamental facilitar el acceso al financiamiento a las personas que lo requieran, así como

proporcionarles asistencia técnica y capacitación. Adicionalmente, se otorgarían servicios bancarios diseñados a la medida de las necesidades del sector rural, tales como cuentas de ahorro y de inversión, transferencias de fondos, fideicomisos y mandatos principalmente.

**2.2.4. FUNCIONES.** Como se ha señalado en apartados anteriores, el Sistema Banrural se integró como un banco de desarrollo facultado para la realización de las actividades de banca y crédito. En este sentido, Banrural buscaba captar recursos, a través del ahorro de su sector objetivo, para canalizarlo, vía crédito, a los productores que así lo solicitaran. De acuerdo al artículo 30 de la Ley de Instituciones de Crédito las funciones antes señaladas debían ser desarrolladas preservando y manteniendo su capital, garantizando la sustentabilidad de la operación, mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos. En este sentido, Banrural proporcionaba además servicios relacionados con la transferencia de recursos, a través de cuentas de cheques, giros, órdenes de pago, cheques de caja, etc. Asimismo, operaba como institución fiduciaria y canalizaba subsidios al sector campesino como es el caso del Programa PROCAMPO.

Al cierre del 2002, Banrural mantenía una Cartera de Crédito Vigente de 8.3 miles millones de pesos, una Cartera Vencida de 7.6 miles de millones de pesos y una captación del público de 18 mil millones de pesos. En el mismo periodo el Sistema Banrural contaba con una plantilla de personal de 3,500 personas y 203 sucursales distribuidas en todo el territorio nacional. Su colocación promedio al año ascendía a los 10 mil millones de pesos y todavía en el primer semestre del 2003, con las limitaciones establecidas en la Ley Orgánica de la Financiera Rural, colocó aproximadamente 2.5 miles de millones de pesos. La Institución atendía a cerca de 500 mil productores. Adicionalmente, Banrural mantenía en administración 868 encargos fiduciarios.

**2.2.5. DETERIORO.** Banrural experimentó una especialización progresiva hacia el segmento de los productores rurales de ingresos bajos. Lo anterior como consecuencia de la utilización de su infraestructura para la canalización de apoyos provenientes de programas derivados del Sistema Alimentario Mexicano de la década de los ochentas, así como por el surgimiento, en la década siguiente, de los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA) los cuales apoyaban, en el esquema de "segundo piso" a la banca comercial en la distribución de recursos a los sectores con mayores ingresos. En la época de referencia Banrural contaba con una red de 650 sucursales y una plantilla de empleados y funcionarios de 27,000 personas. Como consecuencia de su orientación al sector de bajos ingresos, los créditos otorgados por la institución comenzaron a mostrar dificultades en su recuperación, al mismo tiempo que las reestructuras de dichos financiamientos (conocidas como "tratamientos") consideraban plazos cada vez mayores tanto para su pago total como en cuanto al ofrecimiento de periodos de gracia. Adicionalmente, los proyectos financiados para infraestructura y producción en el sector de la industria agropecuaria, resultaban de larga maduración y presentaban condiciones inestables de mercado. Lo anterior aunado a causas imputables al acreditado por la alta morosidad ocasionaron que la cartera vencida superara los 8 mil millones de pesos al cierre del 2002.

Un aspecto que dañó de manera determinante la estructura financiera de Banrural lo constituye la transferencia de subsidios que el Banco otorgaba mediante la condonación de créditos. Por una parte, se redocumentaban los adeudos una y otra vez, acumulándose su saldo insoluto y por otra se autorizaban nuevas líneas a créditos vencidos, destinando las primeras ministraciones a cubrir los saldos vencidos. Bajo estas condiciones, los apoyos crediticios para cada ciclo agrícola se financiaban en gran medida con recursos fiscales y endeudamiento interno de la Institución.

Como se mencionó antes, la orientación de Banrural al sector de bajos ingresos se pone en evidencia al observar que en el año de 2002 el crédito promedio otorgado a personas físicas era del orden de 64 mil pesos y el canalizado a través de personas jurídicas colectivas a productores individuales era de 10 mil pesos por productor. La pulverización del crédito señalada ocasionó a Banrural la necesidad de utilizar grandes cantidades de recursos para la administración de dichos créditos, sin que la contribución de estos al margen financiero de la Institución fuera el requerido. Es decir, los intereses generados por la cartera de créditos resultaba ser inferior a los intereses pagados más el gasto operativo, ocasionando que el Banco operara con pérdidas. Como consecuencia de lo anterior, a partir de 1995 y hasta el año de 2002 la institución recibió apoyos fiscales por 21 mil millones de pesos.

Es importante mencionar que el costo operativo de Banrural consideró un componente que se vio fuertemente acrecentado con el paso del tiempo y que fue heredado de los extintos bancos de Crédito Agrícola, Ejidal y Agropecuario. Este componente lo constituyen los pensionados y jubilados que, al cierre del 2002 se integraban por más de 8,500 personas y más de 20,000 derechohabientes, en tanto que el personal en activo ascendía a 3,500 personas. Lo anterior, ocasionaba que el 34% del gasto de operación del Sistema Banrural se destinara al sector de jubilados y pensionados.

Al cierre del 2002 la Institución registraba un costo operativo del orden de los 3.1 miles de millones de pesos, en tanto que su colocación crediticia generaba, a la misma fecha, ingresos por 2.3 miles de millones de pesos, significando lo anterior que aún aislando el efecto de la cartera vencida, los ingresos generados resultarían siempre insuficientes para compensar el elevado costo de administración.

**2.2.6. DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN.** La difícil situación financiera de Banrural propició la integración de grupos de trabajo coordinados por el Congreso de la

Unión con la participación de funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de Banrural, los cuales concluyeron en la necesidad de extinguir el Sistema Banrural y crear un nuevo organismo para la canalización de recursos al campo mexicano. En este sentido la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 26 de diciembre de 2002, denominada Ley Orgánica de la Financiera Rural decreta, en su Artículo Tercero Transitorio, la disolución y liquidación de las 13 sociedades nacionales de crédito que integraban el Sistema Banrural a partir del 1º de julio del 2003, abrogando así la Ley Orgánica del Sistema Banrural y dejando sin efecto los reglamentos orgánicos de cada uno de los bancos integrantes.

De acuerdo al Artículo Sexto Transitorio de la mencionada Ley Orgánica de la Financiera Rural se señala como liquidador del Sistema Banrural al Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito (FIDELIQ), sustituido por el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), de conformidad con la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 2002. Dicho ordenamiento establecía en su artículo Primero Transitorio: "El presente Decreto entrará en vigor a los 180 días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación". Por lo anterior el SAE inició sus funciones el 18 de junio de 2003, con fundamento en el Artículo Octavo Transitorio de la referida Ley que disponía: "Los mandatos y demás operaciones que hasta antes de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto tenga encomendados el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito, se entenderán conferidos al SAE, salvo que dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha indicada, el mandante o quien haya girado las instrucciones correspondientes manifieste por escrito ante el SAE su voluntad de dar por concluido el mandato. Asimismo, los recursos financieros, humanos y materiales

asignados al citado Fideicomiso, pasarían a formar parte del patrimonio del SAE".

Para llevar a cabo los procesos de disolución y liquidación se destinaron, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2002 la cantidad de \$31,363,000,000.00, monto con el cual se hizo frente a los compromisos del Banco relativos al pago de sus pasivos, contingencias y pérdidas, obligaciones laborales, así como también para el pago de sus obligaciones con jubilados y pensionados.

La propia Ley Orgánica de la Financiera Rural instruyó las primeras acciones encaminadas a los procesos de disolución y liquidación de Banrural al disponer, en su artículo Décimo Transitorio que a los 90 días posteriores a su publicación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público instruiría a las sociedades nacionales de crédito del Sistema Banrural o, en su caso, al liquidador a efecto de que la captación de las instituciones fueran transferida a la institución que la propia Secretaría designara. Resultando BANSEFI la institución que recibió la captación de Banrural para los efectos antes señalados.

Asimismo, con los recursos fiscales designados se constituyó un fideicomiso irrevocable para el cumplimiento de las obligaciones laborales con los pensionados y jubilados del Sistema, el cual tiene como objetivo fundamental atender los derechos laborales de los pensionados y jubilados mediante el pago de sus pensiones y gastos al fallecimiento así como el otorgamiento de atención médica a los beneficiarios de dicho fideicomiso.

De acuerdo a lo expuesto en este capítulo, la experiencia mexicana en el financiamiento al sector rural tiene una antigüedad de más de 75 años, bajo el concepto de la intermediación bancaria, la cual con su antecedente inmediato, Banrural, experimentó un distanciamiento creciente de sus objetivos sustantivos hasta el extremo de que su sostenimiento se vislumbraba inviable desde la

perspectiva fiscal, resultando impostergable la necesidad de diseñar nuevos mecanismos jurídicos y financieros que por una parte permitieran detener y resolver la pesada carga para la sociedad en que se había convertido la Banca Rural Nacional y por otra, atender las urgentes demandas de desarrollo que reclamaba el sector rural del país.

### CAPÍTULO III

#### 3. LA FINANCIERA RURAL

**3.1. ANTECEDENTES.** El antecedente inmediato de la Financiera Rural es el Sistema Banrural. Si bien fue necesario concluir con un esquema que representaba altos costos para el país, también se requería continuar promoviendo el apoyo al medio rural, enfocado al sector de productores de ingresos medios y bajos, desatendidos por el resto de intermediarios tanto estatales como privados.

En este sentido, en abril del 2001 el Ejecutivo Federal presentó a la H. Cámara de Diputados una Iniciativa con Proyecto de Decreto para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Sistema Banrural. Esta iniciativa fue turnada para estudio y dictamen a la Comisión de Hacienda y Crédito Público.

Con la intención de dictaminar la antes referida iniciativa, se llevaron a cabo diversas sesiones de trabajo en las que participaron las Comisiones de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Ganadería y de Desarrollo Rural de la H. Cámara de Diputados, conjuntamente con las Comisiones homólogas del Senado de la República, así como también con servidores públicos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Banca de Desarrollo y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En este contexto, se realizaron viajes de trabajo a España, Alemania, Francia, Países Bajos e Italia, a efecto de conocer las características, programas, mecanismos de coordinación, incentivos y evolución de diversos sistemas financieros rurales en el mundo y que pudieran servir de experiencia a nuestro país.

De los trabajos mencionados, resalta el análisis que se realizó a los modelos cooperativos y de cajas de ahorro españoles y alemanes, así como a sus figuras asociativas, concluyendo en la gran influencia que estos modelos han tenido en el desarrollo del crédito en las poblaciones rurales de esos países. Los trabajos realizados permitieron definir las siguientes premisas sobre las cuales sería desarrollada la propuesta de creación de la nueva entidad financiera:

- 1) Es necesario contar con un organismo de Estado orientado al otorgamiento de crédito al campo, particularmente para los estratos medios y bajos.
- 2) La operación pasiva de las instituciones de banca de desarrollo no contribuyó a los objetivos primordiales, sino que se constituyó como una carga operativa. Por lo anterior, se considera conveniente la creación de un nuevo órgano cuya actividad primordial sea la colocación de crédito, sin la existencia de la función de captación de recursos. Lo anterior se cumpliría a través de la colocación de recursos con cargo al propio patrimonio de la Entidad.
- 3) Se requiere crear sistemas que garanticen el pago de los recursos prestados, siendo este aspecto la causa de los desequilibrios en las instituciones que los otorgan o los respaldan.
- 4) Se observó que, de manera histórica, las experiencias más exitosas en el entorno rural han sido aquellas en las que los productores se organizan para solicitar, administrar e incluso colocar el crédito. Lo anterior implica la orientación de la entidad generadora de los recursos o de las garantías hacia la operación de "segundo piso". Siendo las organizaciones de productores las que tengan el papel central en la intermediación financiera rural. El esquema central sería alcanzado en una futura etapa de mayor madurez de dichas organizaciones.

Partiendo de las premisas antes referidas se integró la Ley Orgánica de la Financiera Rural, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre del 2002, creando una nueva entidad paraestatal de la Administración Pública Federal denominada Financiera Rural.

**3.2. NATURALEZA JURÍDICA.** En apego a lo señalado por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten", el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Financiera

Rural señala que mediante dicha ley se crea y rige a la Financiera Rural, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El efecto de dotar de personalidad jurídica a un organismo descentralizado implica la creación de una persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, o sea, ser jurídicamente imputable, para poder encargarse de la prestación de un servicio público específico o de otra actividad técnica determinada.<sup>22</sup>

En este punto resulta importante mencionar las formas de organización administrativa a través de la explicación proporcionada por el Lic. Rafael I. Martínez Morales: "Las formas de organización administrativa, es decir, los sistemas como se estructuran los entes del poder ejecutivo, están determinadas por la liga jerárquica que con mayor o menor intensidad los vincula con el titular del propio poder ejecutivo. La ciencia del derecho administrativo estudia generalmente tres formas de organización administrativa:

1. **La centralización.** Los órganos dependen inmediata y directamente del titular del poder ejecutivo.
2. **La desconcentración.** Los entes guardan relación jerárquica con algún órgano centralizado, pero existe cierta libertad en lo que respecta a su actuación técnica.
3. **La descentralización (paraestatal).** Se estructura mediante entes que ostentan una personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado y cuya liga con el jefe del Poder Ejecutivo es de carácter indirecto. Se divide en: Organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomiso públicos".<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, Derecho administrativo, 1ª ed., Ed. McGraw-Hill, México 1997, pág. 38

<sup>23</sup> Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo 1er. y 2º cursos, 4ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2000, pp. 53-54.

De acuerdo a lo arriba señalado, la Financiera Rural atiende a lo estipulado en el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Fracción II, al señalar que son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias. Correspondiendo a la Financiera Rural el coadyuvar a realizar la actividad prioritaria del Estado consistente en impulsar el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y todas las demás actividades económicas vinculadas al medio rural.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Financiera Rural cumple con los elementos básicos que se establecen en el artículo 15 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales para la creación de un organismo descentralizado, como son:

- I. La denominación del organismo;
- II. El domicilio legal;
- III. El objeto del organismo;
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;
- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.

Adicionalmente, es importante hacer mención al concepto de "sectorización" referido en el citado Artículo 10 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural. En este sentido, el

Artículo 48 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece lo siguiente: "A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos". Asimismo, el Artículo 49 de la misma Ley señala: "La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades".

Las disposiciones transcritas se refieren al concepto de sectorización que se define como: "El control único, global o unificado de las paraestatales, existente hasta 1976, fue complementado en 1977 con la llamada sectorización, establecida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. La citada ley, que entró en vigor el 1º de enero de 1977, introdujo en el derecho positivo mexicano el sistema de control, o tutela, difuso o especializado, conocido como sectorización. En este sistema, el presidente de la república agrupará de manera discrecional a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaría de estado o de un departamento administrativo, a efecto de que los mismos vigilen los programas y resultados y sus titulares acuerden con el propio jefe del ejecutivo. A la secretaría o al departamento

coordinador se le denomina cabeza de sector. Es preciso aclarar que no se genera relación jerárquica alguna entre el órgano descentralizado (cabeza de sector) y las paraestatales sectorizadas; lo que existe es únicamente vigilancia o tutela administrativa de aquél sobre éstas.”<sup>24</sup>

### 3.3. MARCO JURÍDICO

El Marco Jurídico de la Financiera Rural se integra por:

- **Ley Orgánica de la Financiera Rural** (publicada en el DOF el 26 de diciembre del 2002). Establece de manera específica los lineamientos, facultades, objeto, obligaciones, campo de acción, etc., sobre los cuales se desarrollará la actividad de la Financiera Rural.
- **Estatuto Orgánico de la Financiera Rural** (publicado en el DOF el 21 de abril del 2003). De acuerdo con lo que señala la Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 15, el Estatuto Orgánico establece las bases de organización así como las facultades y funciones que correspondan a las distintas áreas que integran a la Financiera. Se determina la estructura orgánica, las funciones y conformación de las diferentes unidades administrativas de la Financiera Rural, de las Coordinaciones Regionales, de las Comités, así como del Control y Vigilancia.
- **Ley de Instituciones de Crédito**. La aplicación de este ordenamiento será detallada en el siguiente apartado.
- **Diversas disposiciones aplicables**. Las cuales serán detalladas en los siguientes apartados.
- **Disposiciones supletorias**. También serán detalladas en los siguientes apartados.

**3.3.1. APLICACIÓN DE LA LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.** El presente apartado resulta de particular importancia, tomando en consideración la gran similitud que existe entre las operaciones que le son permitidas a la

---

<sup>24</sup> *Ibidem* pp.174-175.

Financiera Rural y aquellas que realizan las Instituciones de Crédito, principalmente en las conocidas como operaciones activas o de colocación. De acuerdo a lo anterior, la regulación de la operación de la Financiera Rural excluye a la Ley de Instituciones de Crédito (de conformidad a lo señalado en el artículo 6 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural), con los criterios de que la Financiera Rural sólo realiza operaciones activas y que la aplicación de la Ley Bancaria ocasionaría que la institución requiriera de una mayor infraestructura, lo que sería contrario a sus objetivos. No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de la Financiera Rural adopta y se ajusta a las disposiciones de la referida Ley de Instituciones de Crédito de manera específica y particular de la siguiente manera:

1. **Artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito.** En la prestación de sus servicios, la Financiera Rural deberá tomar en cuenta el historial crediticio del acreditado y los demás elementos a que se refiere el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito. Dichos elementos se refieren principalmente a llevar cabo análisis financieros técnicos que consideren la viabilidad económica de los proyectos de inversión, sus plazos de recuperación, la revisión de sus estados financieros, garantías, solvencia moral, así como la autorización de los órganos de gobierno.
2. **Artículos 66, 67 y 69 a 72 de la Ley de Instituciones de Crédito.** En la celebración de operaciones de colocación de crédito la Ley Orgánica de la Financiera Rural continúa retomando algunas disposiciones del Capítulo III "De las Operaciones Activas" de la Ley de Instituciones de Crédito, haciendo referencia específica a los artículos 66, 67 y 69 a 72 de la Ley de Instituciones de Crédito. No se considera el artículo 68 ya que el legislador consideró ese dispositivo de tal relevancia que prefirió incorporarlo de manera textual como artículo 12 en la propia Ley Orgánica de la Financiera Rural. En

el artículo 66 de la Ley de Instituciones de Crédito se regulan los contratos de crédito refaccionario y de habilitación o avío. El artículo 67 de la Ley de Instituciones de Crédito se refiere a las características de las garantías hipotecarias. El artículo 68 de la Ley de Instituciones de Crédito se transcribe como artículo 12 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural y se refiere a que los contratos o pólizas en que consten los créditos que se otorguen junto con los estados de cuenta certificados por el contador facultado, serán títulos ejecutivos, sin necesidad de reconocimiento de firma ni de otro requisito. Los artículos 69 y 70 de la Ley de Instituciones de Crédito se refieren a las consideraciones relativas a créditos prendarios. El artículo 71 se refiere a los créditos comerciales documentarios y por último el artículo 72 a que hace referencia la Ley Orgánica de la Financiera Rural ha sido derogado de conformidad a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 13 de junio de 2003.

3. **Artículos 79 a 85, 85 bis y 85 bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito.** En cuanto a las operaciones de los servicios de Fideicomisos y Mandatos, la Financiera deberá observar lo establecido en la Ley de Instituciones de Crédito con respecto de este tipo de operaciones.
4. **Artículo 24 de la Ley de Instituciones de Crédito.** Para el cargo de Director General de la Financiera Rural, así como para aquellos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores a aquél, se deberán cubrir los requisitos del artículo 24 de la Ley de Instituciones de Crédito: ser residente en territorio mexicano, tener experiencia mínima de cinco años en puestos de alto nivel decisorio en materia financiera, no tener litigio pendiente con la Institución, no haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, no estar inhabilitado para ejercer el

comercio y no estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito, principalmente.

5. **Artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito.** El incumplimiento de la Ley Orgánica de la Financiera Rural se sancionará con multa que impondrá la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con el equivalente de cien a cincuenta mil veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 110 de la Ley de Instituciones de Crédito.

**3.3.2. OTRA NORMATIVIDAD APLICABLE.** Adicionalmente a la Ley de Instituciones de Crédito se aplican los siguientes ordenamientos:

1. **Ley de Desarrollo Rural Sustentable.** La Ley Orgánica de la Financiera Rural, al señalar que en el cumplimiento de su objeto y con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector rural, la Financiera coadyuvará al mejoramiento del sector financiero del país vinculado a las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras y del medio rural como se define en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la cual a su vez establece en su artículo 3º fracción I la definición de actividades agropecuarias como: "Los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca)". Asimismo, dicho ordenamiento define también el concepto de actividades económicas del sector rural como "Las actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios".
2. **Ley de Ahorro y Crédito Popular.** La Ley Orgánica de la Financiera Rural considera dentro del concepto de "intermediarios financieros rurales" a las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo y a las sociedades financieras populares que se regulan en la Ley de Ahorro y Crédito Popular.

3. **Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.** Bajo el concepto de "intermediarios financieros rurales" la Ley Orgánica de la Financiera Rural considera también a las uniones de crédito y almacenes generales de depósito que se regulan en la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
4. **Ley Agraria.** La Ley Orgánica de la Financiera Rural hace referencia a que se dará el término de Productor o Productores a las personas jurídicas individuales o colectivas que se dediquen a actividades agropecuarias, forestales, pesqueras o a cualquier actividad económica vinculada al medio rural, incluyendo a las personas comprendidas en la Ley Agraria. De lo anterior se considera que el término Productor considera a los ejidatarios, ejidos, comunidades, sociedades rurales, así como la pequeña propiedad
5. **Ley de Aguas Nacionales.** De la misma manera que en el inciso anterior, la Ley Orgánica de la Financiera Rural considera dentro del concepto de Productor o Productores a "los individuos, los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones a las que la ley reconozca personalidad jurídica, con las modalidades y limitaciones que establezca la misma". Lo anterior de acuerdo a lo señalado en el artículo 3º, fracción VII de la Ley de Aguas Nacionales.
6. **Ley Federal de las Entidades Paraestatales.** Esta Ley tendrá aplicación supletoria por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la Financiera Rural en su carácter de organismo descentralizado. Adicionalmente, se toma de este ordenamiento los requisitos señalados en el artículo 21, para ocupar los cargos de Director General, así como los correspondientes a las dos jerarquías administrativas inferiores a aquel. Asimismo y con relación a las funciones de control y vigilancia que realizarán tanto el comisario propietario y su suplente, como el Órgano Interno de Control, se

consideran las atribuciones que el ordenamiento de referencia señala.

7. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.** Esta Ley tendrá aplicación supletoria por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de la Financiera Rural en su carácter de organismo descentralizado.
8. **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.** Por lo que se refiere a las operaciones que como Institución Fiduciaria podrá realizar la Financiera Rural, la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala que en los contratos de Fideicomiso que celebre la Financiera, ésta podrá actuar al mismo tiempo como Fiduciaria y como Fideicomisaria, así como realizar operaciones con la propia Financiera en el cumplimiento de tales Fideicomisos, lo anterior como excepción a lo que señalaba la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en su artículo 383, en el sentido de que se consideraba nulo el Fideicomiso que se constituía a favor del Fiduciario. No obstante lo anterior dicha prohibición ha desaparecido de la señalada ley por reforma de abril del 2003.
9. **Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.** La Ley Orgánica de la Financiera Rural establece que la Financiera Rural será considerada como entidad financiera para todos los efectos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia. En este sentido es importante mencionar que dicho ordenamiento establece en su artículo 2º, fracción V. que se considerará como Entidad Financiera, en singular o plural, aquella autorizada para operar en territorio nacional y que las leyes reconozcan como tal, incluyendo a las siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, sociedades

operadoras de sociedades de inversión, administradoras de fondos para el retiro, la banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento económico constituidos por el Gobierno Federal, las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo y las entidades de ahorro y crédito popular. De acuerdo a lo anterior, la Financiera Rural se considera como una Entidad integrante del Sistema Financiero Mexicano.

10. **Ley de Sociedades de Inversión.** La Financiera Rural se encuentra facultada por su misma ley orgánica para desempeñar los fideicomisos, mandatos o comisiones que tengan por objeto la emisión, adquisición, enajenación o administración de valores, títulos y documentos, lo anterior con fundamento en lo establecido por la Ley de Sociedades de Inversión.
11. **Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros.** Los usuarios de los servicios que proporciona la Financiera Rural podrán acudir a la CONDUSEF, al establecer su ley orgánica que se considerará como Institución Financiera para estos efectos.
12. **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.** La Ley Orgánica de la Financiera Rural hace referencia a este ordenamiento jurídico al considerar que los integrantes del Consejo Directivo de la Financiera Rural, así como el Director General, podrán ser removidos de su cargo cuando se determine su responsabilidad mediante resolución definitiva en términos de lo señalado por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Adicionalmente, el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural establece que las infracciones administrativas que se cometan en violación a sus disposiciones y demás ordenamientos aplicables, serán sancionadas conforme a lo señalado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

13. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.** La Financiera Rural en su carácter de organismo descentralizado de la administración pública federal se considera como sujeto obligado en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
14. **Ley Federal del Trabajo.** El artículo 56 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural establece que las relaciones entre la Financiera y sus trabajadores se registrarán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional y la Ley Reglamentaria de dicho precepto.
15. **Ley Orgánica del Sistema Banrural.** La Ley Orgánica de la Financiera Rural abroga el ordenamiento de referencia y señala que, durante el proceso de disolución y liquidación del Sistema Banrural, el Gobierno Federal continuará respondiendo de las operaciones concertadas por dichas sociedades nacionales de crédito, en los mismos términos y condiciones establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Banrural.
16. **Disposiciones Emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.** Esta Secretaría deberá emitir disposiciones sobre los siguientes temas:
  - Con relación a las operaciones que podrá realizar la Financiera Rural, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar actividades análogas de carácter financiero relacionadas con su objeto. Lo anterior de conformidad al Artículo 7º, fracción XXII de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.
  - La Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinará las bases para la calificación de cartera de créditos otorgados por la Financiera; la documentación e información que dicha Financiera deberá recabar para el otorgamiento, renovación y durante la vigencia de créditos de cualquier naturaleza, con o sin garantía real; así como los requisitos que dicha

documentación habrá de reunir y la periodicidad con que deba recabarse. Lo anterior, de acuerdo al Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá reglas de carácter general para la instalación y el uso de los equipos y medios electrónicos con que la Financiera celebre sus operaciones.
- La Secretaría de Hacienda autorizará anualmente el monto global de los gastos de operación y administración de la Financiera, a propuesta de su Consejo.
- La estructura orgánica de la Financiera será con sujeción a las disposiciones que en esta materia emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- La Secretaría de Hacienda, oyendo la opinión de la Comisión, dictará disposiciones de carácter general que tengan como finalidad establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar en la Financiera, actos u operaciones que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal Federal (Lavado de Dinero) o que pretendan auxiliar a la comisión del delito previsto en el artículo 139 del referido Código (Terrorismo).

**17. Disposiciones Emitidas por el Banco de México.** El Banco Central deberá emitir disposiciones en los siguientes asuntos:

- El Banco de México regulará las operaciones que efectúe la Financiera relacionadas con los sistemas de pagos y las transferencias de fondos
- Las características de los fideicomisos, mandatos, comisiones y de las operaciones con valores y con divisas, así como de las operaciones financieras conocidas como derivadas que celebre la Financiera, se ajustarán a las disposiciones que el Banco de México establezca.

- El Banco de México emitirá disposiciones de carácter general para regular las operaciones de Fideicomiso que lleve a cabo la Financiera Rural.

**3.3.3. DISPOSICIONES SUPLETORIAS.** El artículo 6º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala la supletoriedad de los siguientes ordenamientos, estableciendo además el orden de su utilización: la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles y el Código Civil Federal. En este sentido, es importante establecer que dentro del concepto "leyes mercantiles" se consideran principalmente: el Código de Comercio, La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley de Concursos Mercantiles. Bajo el concepto de "usos y prácticas bancarios" se agrupan todos aquellos lineamientos y procedimientos que, sin constar en leyes o reglamentos, representan un marco de acción común a las instituciones de crédito basado en la costumbre que, de manera reiterada y como parte de su actividad cotidiana, realizan este tipo de instituciones.

**3.4. OBJETO:** El artículo 2º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural lo establece en el sentido de coadyuvar con una de las actividades prioritarias del Estado que es el desarrollo de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, así como en general de todas aquellas vinculadas al medio rural. Lo anterior tendrá como finalidad elevar la productividad y mejorar el nivel de vida de su población. De manera concreta, la forma de cumplir con el objeto antes señalado será a través del otorgamiento de crédito de manera sustentable y de prestar servicios financieros a Productores e Intermediarios Financieros Rurales.

De los conceptos que señala el artículo 2º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural es importante delimitar los siguientes elementos:

**3.4.1. ACTIVIDAD ECONÓMICA EN EL MEDIO RURAL.** Se entiende en el sentido de lo señalado en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que en su

artículo 2º, fracción II establece: "**Actividades Económicas de la Sociedad Rural**. Las actividades agropecuarias y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios". Asimismo, el ordenamiento jurídico de referencia establece, en la fracción I del referido artículo 2º, la definición de Actividad Agropecuaria de la siguiente forma: "Los procesos productivos primarios basados en recursos naturales renovables: agricultura, ganadería (incluye caza), silvicultura y acuicultura (incluye pesca)". Los conceptos anteriores amplían el destino de los créditos de la Financiera Rural a cualquier actividad relacionada con el medio rural.

### **3.4.2. EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITO DE MANERA SUSTENTABLE.** El

Artículo 2º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala que para el cumplimiento de su objeto, la Financiera Rural otorgará crédito de manera sustentable y prestará otros servicios financieros a los Productores e Intermediarios Financieros Rurales, procurando su mejor organización y mejora continua. En este sentido resulta relevante acotar los alcances del término "sustentable" y realizar una interpretación a su aplicación en el medio financiero.

El concepto de sustentable o sostenible tiene sus orígenes en el derecho ecológico a partir de la disyuntiva que surge entre crecimiento económico en el largo plazo compatible con la base natural que hace posible dicho crecimiento. Sobre este tema, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, generó en 1987 el informe "Nuestro Futuro Común", conocido como "informe Brundtland" (por el nombre de la presidenta de esa Comisión, la Dra. Gro Harlem Brundtland), el cual difundió a nivel internacional la idea del "desarrollo sustentable" definiéndolo de la siguiente manera: "El desarrollo sustentable es un modelo de crecimiento que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". "El desarrollo sustentable es un proceso de cambio social en el cual la explotación de los recursos, el sentido de las inversiones, la orientación del

desarrollo tecnológico y las reformas institucionales se realizan en forma armónica, ampliándose el potencial actual y futuro para satisfacer las necesidades y aspiraciones humanas”.<sup>25</sup> En este sentido la Ley de Desarrollo Rural Sustentable señala en su artículo 3º Fracción XIV el concepto de desarrollo rural sustentable: “El mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho territorio”. En nuestro país dicho concepto fue recogido en la conocida frase de Luis Donaldo Colosio Murrieta: “El mundo no nos fue heredado por nuestros padres, nos ha sido prestado por nuestros hijos”.<sup>26</sup>

De los conceptos antes expuestos es posible identificar que el concepto de sustentable lleva implícita la idea de utilizar recursos en el presente pero sin mermar las capacidades futuras. En el dictamen realizado por la H. Cámara de Diputados a la Ley Orgánica de la Financiera Rural se establece que el financiamiento que otorgue la financiera Rural tendrá que hacerse de manera sustentable, es decir, sin ir más allá de los montos patrimoniales propios de la Financiera para el otorgamiento de crédito, ni tampoco más allá de las posibilidades reales del productor para responder financieramente por lo obtenido. Lo anterior nos lleva a concluir que para el legislador de la Ley Orgánica de la Financiera Rural el concepto sustentable consiste en que los recursos presupuestales que integran el patrimonio de la Financiera Rural sean preservados y que el productor a quien se otorgarán los créditos tenga la capacidad financiera de cubrir las amortizaciones que se deriven de dichos créditos.

---

<sup>25</sup> Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2000, pp. 32-37

<sup>26</sup> Sitio Web de la Fundación Colosio, A.C. (<http://www.fundacioncolosio.org/colosio2.htm>)

**3.4.3. PRODUCTORES.** En el artículo 4º fracción VI de la Ley Orgánica de la Financiera Rural se definen como: "las personas físicas o morales incluyendo aquellas comprendidas en las Leyes Agraria y de Aguas Nacionales que se dediquen a actividades agropecuarias, forestales, pesqueras o a cualquier otra actividad económica vinculada al medio rural". La definición anterior considera a aquellas personas jurídicas individuales o colectivas, incluyendo a las reconocidas en los ordenamientos del campo y en general a todo tipo de actividad que se relacione con el objeto de la Financiera Rural. Como se mencionó anteriormente, el concepto de productor comprende a los individuos, los ejidos, las comunidades, las asociaciones, las sociedades y las demás instituciones a las que la ley reconozca personalidad jurídica, con las modalidades y limitaciones que establezca la misma.

**3.4.4. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS RURALES.** El concepto de Intermediarios Financieros Rurales reviste una importancia particular, toda vez que la intención de la Financiera Rural es constituirse en un futuro como un organismo de "segundo piso" que canalice recursos a intermediarios que a su vez compartan los elementos relacionados con la evaluación del crédito, su administración y riesgo, así como también un posible beneficio. En este sentido, la Ley Orgánica de la Financiera Rural hace referencia, en primer término, a las figuras jurídicas que se establecen en dos ordenamientos jurídicos diferentes: La Ley de Ahorro y Crédito Popular por un lado y la Ley General de Organismos y Actividades Auxiliares del Crédito por el otro.

Por lo que se refiere a la Ley de Ahorro y Crédito Popular, ésta considera a las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo y a las Sociedades Financieras Populares. Las Entidades mencionadas realizarán la actividad denominada de ahorro y crédito popular la cual de conformidad al Artículo 4º, párrafo segundo de la mencionada ley, se entenderá como: "la captación de recursos provenientes de los Socios o Clientes de las Entidades, mediante actos causantes de pasivo directo o, en su caso contingente, quedando la Entidad

obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados, así como la colocación de dichos recursos hecha entre los Socios o Clientes". La actividad de estas Entidades se encuentra debidamente exceptuada de la prohibición expresa que sobre la captación de recursos del público hace la Ley de Instituciones de Crédito en su Artículo 103, Fracción I, en la que se señala que sí podrán captar directa o indirectamente recursos del público los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

Por su parte, la Ley General de Organizaciones Actividades Auxiliares del Crédito regula a las Uniones de Crédito y a los Almacenes Generales de Depósito, los cuales podrán también ser considerados como intermediarios financieros rurales.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Financiera Rural establece que la denominación de caja rural podrá ser utilizada por los intermediarios financieros rurales que realicen o hayan realizado operaciones con la Financiera Rural, con excepción de los Almacenes Generales de Depósito, a quienes no se les podrá aplicar el término de caja rural.

**3.5. OPERACIONES.** El Capítulo Segundo de la Ley Orgánica de la Financiera Rural determina las operaciones que habrá de realizar la Financiera Rural. Específicamente, el Artículo 7º del ordenamiento señalado, enuncia las operaciones que podrá realizar la Financiera, las cuales serán detalladas a continuación.

**3.5.1. OTORGAMIENTO DE CRÉDITO.** La Financiera otorgará préstamos tanto a Productores como a Intermediarios Financieros Rurales a efecto de que éstos lo canalicen al acreditado final. Dentro de las operaciones de colocación que ofrecerá la Financiera se encuentran los siguientes:

- a. **Habilitación o avío.** Destinados a la adquisición de materias primas y materiales, pago de jornaleros y salarios, financiamiento del ciclo de producción agropecuaria, industrial, comercial y de servicios.

- b. **Refaccionarios.** Destinados a la adquisición de activos fijos, construcción o adaptación de inmuebles, instalación de equipos, obras de infraestructura, equipamientos y otros activos, financiamiento y ciclo de inversión.
- c. **Crédito Simple.** Destinado al financiamiento de operaciones de compraventa y capital de trabajo para la producción de bienes, prestación de servicios y comercialización
- d. **Prendario.** Destinado a la liquidez de unidades económicas y sus procesos de comercialización mediante el otorgamiento de un crédito en función con el valor de los bonos de prenda y certificados de depósito.
- e. **Tarjetas de Crédito.** La instrumentación del crédito a través de la denominada Tarjeta de Crédito inició su utilización en nuestro país a finales de la década de los sesentas. De acuerdo a lo señalado por el maestro Miguel Acosta Romero se clasifican:
  - Directas o Comerciales. Aquellas que son emitidas por sociedades comerciales para la venta de sus productos y servicios.
  - Indirectas o Bancarias. Serán aquellas emitidas por una Institución de Crédito, donde la compra de bienes o servicios correrá a cargo de terceros.<sup>27</sup>

En este sentido, la Tarjeta de Crédito que emita la Financiera Rural será del tipo indirecta. Asimismo, la emisión de Tarjetas de Crédito se realiza al amparo de un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente, el cual se regula en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en sus correspondientes artículos del 291 al 301, en los cuales se establece que el crédito otorgado al cliente puede ser ejercido en uno o varios retiros y se faculta para realizar abonos o

---

<sup>27</sup> Acosta Romero, Miguel. *op. cit.* pp. 643-646

pagos, por lo que a la fecha de corte el saldo que presente la cuenta podrá ser a favor del acreditante o del acreditado en función de los pagos realizados.

De acuerdo a lo antes señalado, es de suponerse que la Financiera Rural establecerá una red de comercios afiliados que proporcionarán suministros y materia prima de bienes relacionados con la producción del sector rural.

- f. **Cartas de Crédito.** Mediante el contrato de Carta de Crédito una persona denominada Dador o Remitente emite una Carta en la cual solicita al Pagador o Destinatario que se entregue una determinada cantidad de dinero al Portador o Beneficiario. Las Cartas de Crédito "tienen como función principal permitir a un sujeto cierta seguridad de que dispondrá, en una plaza diferente a la suya, de una determinada cantidad de dinero; es en lo fundamental, un contrato que sirve para cambiar dinero de una plaza a otra".<sup>28</sup>

**3.5.2. GARANTÍAS Y AVALES.** Mediante el otorgamiento de Garantías la Financiera Rural asegura el cumplimiento de determinada obligación, generalmente el pago de un pasivo a un tercero a favor del obligado, asegurando que si éste no pagara su adeudo, la Financiera Rural cubriría el monto requerido. El objetivo de este tipo de operaciones es agilizar el acceso a los productores rurales hacia financiamientos de diferentes intermediarios (Bancos, Sofoles, Cajas de Ahorro, Bolsas de Valores, etc.) sin que la Financiera otorgue recursos con cargo a su patrimonio, sino que únicamente garantice el pago ante la eventual circunstancia del incumplimiento del deudor garantizado. Asimismo, la Ley Orgánica de la Financiera Rural en su artículo 7º, fracción III, establece la necesidad de constituir las reservas correspondientes de manera previa. De tal manera que la Financiera Rural deberá evaluar las garantías que a

---

<sup>28</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe. *op. cit.* pág.728.

su vez esté en condiciones de proporcionar el deudor garantizado para el supuesto evento de su recuperación.

Por lo que se refiere al aval y de conformidad a lo señalado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la cual lo regula en sus artículos 109 al 116, mediante este contrato se garantiza en todo o en parte el pago de un título de crédito. En este sentido, la Financiera Rural podrá avalar títulos de crédito que emita su acreditado, constituyéndose en obligado solidario en el pago de dicho título de crédito.

Las operaciones antes descritas, si bien no han sido realizadas aún por la Financiera Rural, presentan algunos cuestionamientos de conformidad a la misma normatividad que señala la propia Ley Orgánica de la Financiera Rural:

- 1) Suponiendo una operación en la cual determinado Productor o Intermediario Rural decida emitir valores utilizando la garantía de la Financiera Rural, a efecto de colocarlos en el mercado, es fácil advertir que el sujeto colocador de valores obtendrá los recursos resultantes gracias a la garantía de la Financiera Rural, lo que de manera clara representa una captación indirecta para dicho sujeto, constituyéndose entonces en una violación a lo estipulado por la misma Ley Orgánica de la Financiera Rural, la cual en su Artículo 7o., *in fine*, señala que "En ningún caso la Financiera podrá celebrar operaciones que permitan captar de manera directa o indirecta recursos del público o de cualquier intermediario financiero".
- 2) El registro contable de la operación antes referida implicará la constitución de un pasivo contingente, el cual como fue señalado en otra parte del presente trabajo constituye una obligación cuyo cumplimiento por parte de la Financiera Rural se encuentra sujeto a una condición suspensiva, es decir, a un acontecimiento futuro de realización incierta, esto es, el eventual incumplimiento del

Productor o Intermediario Rural. La operación mencionada se constituye, desde el punto de vista contable, como una operación de captación de recursos.

- 3) En la misma situación contradictoria caerán las operaciones de garantías que se celebren para asegurar el pago de créditos otorgados por terceros, así como las que se efectúen por concepto de avales otorgados por la Financiera.

**3.5.3. DESCUENTOS.** Mediante este tipo de operaciones la Financiera Rural podrá adquirir créditos a cargo de un tercero, de los que es titular el descontatario, a través del pago anticipado de su importe, menos un porcentaje, denominado tasa de descuento.

**3.5.4. OPERACIONES DE FACTORAJE Y ARRENDAMIENTO FINANCIEROS.** De la misma forma en que estas operaciones le son permitidas a las Instituciones de Crédito, la Financiera Rural podrá igualmente efectuar operaciones de factoraje y arrendamiento financieros.

**3.5.5. OPERACIONES DERIVADAS.** Este tipo de operaciones se realizan en Bolsas de Valores especializadas, en el caso de México existe el Mercado Mexicano de Derivados (MEXDER). Las operaciones derivadas o con productos derivados son aquellas que se realizan con una serie de instrumentos financieros, los cuales tienen como principal característica el hecho de que se encuentran vinculados a otro instrumento el cual se conoce como subyacente o de referencia (acciones individuales, canastas de acciones, índices accionarios, tasas de interés, divisas, etc.). El origen de los productos derivados se da a partir de la necesidad de contar con coberturas ante fluctuaciones en los precios de productos agroindustriales. Los principales derivados financieros son: futuros, opciones, opciones sobre futuros, warrants y swaps.

De acuerdo a lo expuesto, la Financiera Rural podrá realizar este tipo de operaciones sofisticadas.

**3.5.6. FIDEICOMISOS, COMISIONES Y MANDATOS.** Mediante el contrato de Fideicomiso una persona denominada Fideicomitente destina bienes o derechos para ser constituidos bajo la titularidad de una Institución Fiduciaria, a efecto de que sean destinados a fines lícitos y determinados, pudiendo ser en beneficio de uno o varios Fideicomisarios. En este sentido el Artículo 7º, Fracción XI señala como operación de la Financiera Rural: "Practicar las operaciones de fideicomiso y actuar como institución fiduciaria como excepción a lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, siempre y cuando estén relacionadas con su objeto".

De acuerdo a lo anterior, existen dos excepciones a lo que establece la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en materia de Fideicomisos:

- La ley de referencia establece en su artículo 395 que sólo podrán actuar como fiduciarias de los fideicomisos que tengan como fin garantizar al fideicomisario el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el pago las instituciones y sociedades siguientes: I. Instituciones de crédito, II. Instituciones de seguros, III. Instituciones de fianzas, IV. Casas de bolsa, V. Sociedades financieras de objeto limitado, y VI. Almacenes generales de depósito. Por lo anterior, la Financiera Rural podrá fungir como Institución Fiduciaria aún en los Fideicomisos de Garantía como excepción a lo señalado en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
- La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito establece la prohibición de que la Fiduciaria sea también Fideicomisaria, situación de la que se encuentra exceptuada la Financiera Rural, de conformidad al Artículo 16 de la ley mencionada.

Por su parte, el Mandato es un contrato por medio del cual, el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante los actos jurídicos que éste le encarga. A su vez, la Comisión Mercantil se distingue del mandato en que

aquel sólo puede conferirse para actos concretos de comercio (sin constituir un poder general), según lo señalado por el Maestro Arturo Díaz Bravo.<sup>29</sup>

**3.5.7. OPERACIONES CON DIVISAS.** La Financiera Rural estará facultada para operar con Divisas las cuales se definen como los "billetes y monedas metálicas extranjeras, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito del exterior denominados en moneda extranjera, así como los demás medios internacionales de pago".<sup>30</sup>

De acuerdo a lo anterior, la Financiera Rural podrá comprar o vender por su cuenta o por la de terceros, cualquiera de los instrumentos antes mencionados.

**3.5.8. AVALÚOS.** En base a lo que señala el Artículo 70, Fracción XV, la Financiera Rural prestará el servicio de avalúos sobre actividades relacionadas con su objeto, que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredor público o perito.

**3.5.9. PROHIBICIÓN DE CAPTAR RECURSOS.** Como ha sido señalado a lo largo del presente trabajo, el legislador fue claro en que la naturaleza de la Financiera Rural es completamente diferente a la de una Institución de Crédito. Lo anterior, se fundamenta en lo establecido en el artículo 7º: "En ningún caso la Financiera podrá celebrar operaciones que permitan captar de manera directa o indirecta recursos del público o de cualquier intermediario financiero", así como en lo correspondiente al artículo 16, Fracción XVI con referencia a las prohibiciones en materia de Fideicomiso de la Financiera Rural: "Actuar como fiduciaria, mandataria o comisionista en fideicomisos, mandatos o comisiones a través de los cuales se capten, directa o indirectamente, recursos del público, mediante cualquier acto causante de pasivo directo o contingente". El fondeo de

---

<sup>29</sup> Cfr. Díaz Bravo, Arturo. Contratos Mercantiles, 7ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2002, pág. 169.

<sup>30</sup> Carvallo Yáñez, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, 6ª ed., Ed. Porrúa, México 2003, pág. 129.

los recursos que se destinen a la actividad principal de otorgamiento de crédito será, de manera exclusiva, con cargo al patrimonio de la Institución.

**3.5.10. CAPACITACIÓN Y ASESORÍA.** Los elementos del presente apartado resultan de gran trascendencia, tomando en consideración el papel que el legislador espera que juegue la Financiera Rural en el futuro, esto es, el de una institución de "segundo piso" que financie a los Intermediarios Financieros Rurales y que sean éstos quienes distribuyan y canalicen los recursos económicos hacia sus destinatarios finales. En este sentido, resulta de gran relevancia la actividad de capacitación y asesoría que lleve a cabo la Financiera Rural a efecto de comenzar la constitución y consolidación de las figuras antes mencionadas. La Ley Orgánica de la Financiera Rural establece en su artículo 2º que "La Financiera apoyará actividades de capacitación y asesoría a los Productores para la mejor utilización de sus recursos crediticios, así como para aquellos que decidan constituirse como Intermediarios Financieros Rurales". De acuerdo a lo anterior, la capacitación que será proporcionada por la Financiera Rural se concentra en dos grandes apartados:

- a) **Para la mejor utilización del crédito.** La Financiera Rural apoyará y capacitará a los Productores en el diseño de planes de negocios, en los mecanismos de creación de empresas rurales, en el desarrollo y diseño de los productos que se ofrecerán. También se proporcionará asesoría y capacitación en la implementación de herramientas financieras
- b) **Para que los Productores se constituyan como Intermediarios Financieros Rurales.** Se capacitará y asesorará en la elaboración de planes de negocios, procedimientos de constitución, diseño de los servicios que se brindarán, aplicación de soluciones tecnológicas, en los procesos y sistemas de organización y administración, así como en la realización de trámites legales para constituirse como Intermediarios Financieros Rurales.

**3.6. PATRIMONIO.** El maestro Miguel Acosta Romero lo define de la siguiente manera:

*"El patrimonio es el conjunto de bienes y derechos, así como las obligaciones que la entidad colectiva tiene en un preciso momento, para cumplir su objeto y finalidad".*<sup>31</sup>

De acuerdo a lo anterior, la Financiera Rural integra su patrimonio inicial con los recursos que se determinan en el artículo Noveno Transitorio de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, el cual señala: "Para constituir el patrimonio inicial de la Financiera, se autoriza al Ejecutivo Federal a transferir en el ejercicio 2002 y con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2002 la cantidad de \$17,515,000,000.00 (diecisiete mil quinientos quince millones de pesos 00/100 moneda nacional)". El Patrimonio mencionado se integra de la siguiente forma:

<b>Patrimonio Inicial de la Financiera Rural</b>	
<b>Artículo NOVENO TRANSITORIO de la LOFR</b>	
millones de pesos	
<b>Para Colocación Crediticia</b>	9,644
<b>Para Capacitación, Organización y asesoría a Productores e Intermediarios</b>	500
<b>Para Gastos iniciales de administración y operación</b>	<u>800</u>
<b>Recursos Líquidos transferidos directamente</b>	<b>10,944</b>
<b>Transferencias de Activos que se realicen de Banrural</b>	<u>6,571</u>
<b>Total Patrimonio Inicial</b>	<b>17,515</b>

<sup>31</sup> Acosta Romero, Miguel. *op. cit.* pág. 748

De conformidad al cuadro anterior, el patrimonio inicial se integra por recursos líquidos y por activos que provienen de Banrural en liquidación. Dichos activos se constituyen por aquellos créditos otorgados por el Sistema Banrural y que resulten elegibles por la propia Financiera, así como también por aquellos bienes muebles e inmuebles de Banrural en liquidación también seleccionados por la Financiera Rural. La transferencia de los recursos antes señalados será con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación del Ejercicio Fiscal 2002.

Por su parte, el Capítulo Tercero de la Ley Orgánica de la Financiera Rural se dedica a definir las características del Patrimonio. En primer término, resulta pertinente resaltar que de acuerdo a su Artículo 22, Fracción I, se establece la posibilidad de que la Cámara de Diputados, en cada ejercicio, pudiera incrementar el Patrimonio de la Financiera Rural. Adicionalmente, el patrimonio se integra por los intereses, rentas plusvalías, rendimientos y demás recursos que obtenga de las inversiones que realice y operaciones que celebre; por los bienes muebles e inmuebles que se le transfieran para el adecuado cumplimiento de su objeto, así como aquellos que adquiera por otros medios y que puedan ser destinados a los mismos fines; y por último por los demás bienes, derechos y obligaciones que adquiera por cualquier otro título.

El mismo artículo 22 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural determina el establecimiento de un fondo para el cumplimiento del objeto de la Financiera, cuyas aportaciones se considerarán como un gasto para la entidad. El objetivo del fondo de referencia radica en minimizar la posibilidad de requerimientos futuros de recursos derivados de la operación crediticia de la Financiera.

Con relación a los recursos derivados del patrimonio, destinados a la derrama crediticia, así como aquellos excedentes que resultaran de su manejo, únicamente podrán ser utilizados para el cumplimiento del objeto de la Financiera. Con la intención de que exista un riguroso control que evite que la canalización de recursos sea hacia el gasto corriente y no hacia el financiamiento, la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público autorizará el monto de los gastos de operación y administración de la Financiera, a propuesta de su Consejo.

Como una excepción a la regulación de una entidad paraestatal, el Artículo 24 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala:

*“Las transferencias presupuestarias que le sean asignadas a la Financiera para su operación y funcionamiento formarán parte de su patrimonio y no serán objeto de reintegro”.*

En este mismo sentido, el artículo 25 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural establece que los bienes que la Financiera reciba en pago por las operaciones que celebre en términos del artículo 7o. de esta Ley, independientemente de su naturaleza y características, no se considerarán para ningún efecto bienes nacionales, siendo el Consejo Directivo de la Financiera quien determinará los términos y condiciones para administrar y enajenar dichos bienes.

**3.7. ADMINISTRACIÓN.** La Ley Federal de Entidades Paraestatales en su artículo 15, señala que para la creación de un organismo descentralizado se deberá establecer la manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General, así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste. De conformidad a lo anterior, el Capítulo Cuarto de la Ley Orgánica de la Financiera Rural determina que la administración de la Financiera se encomienda a un Consejo Directivo y a un Director General. En el ejercicio de sus funciones, los órganos mencionados se auxiliarán en los Comités establecidos por la propia Ley Orgánica y los que considere oportuno crear el propio Consejo. Asimismo, en el Estatuto Orgánico se definirá la estructura orgánica de la Financiera.

**3.7.1. EL CONSEJO DIRECTIVO.** Su organización y funcionamiento se delimita en los artículos 27 a 36 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural. Su integración, similar a la que tenía el Banco Nacional de Crédito Rural, considera a funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Agricultura,

Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y de la Reforma Agraria; a representantes de la Confederación Nacional Campesina, de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad, del Consejo Nacional Agropecuario y del Congreso Agrario Permanente. Adicionalmente, se considera la participación de dos consejeros independientes.

**3.7.2. DIRECTOR GENERAL.** Su nombramiento será realizado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, debiendo recaer ese nombramiento en persona que reúna los requisitos que establecen los artículos 21 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 24 de la Ley de Instituciones de Crédito. Los ordenamientos anteriores se refieren principalmente a requisitos tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento; haber desempeñado cargos de alto nivel decisorio durante por lo menos cinco años, cuyo desempeño requiera conocimiento y experiencia en materia financiera y administrativa; no ser cónyuge o tener parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado o civil con cualquiera de los miembros del Órgano de Gobierno; no tener litigios pendientes con el organismo; no haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, no estar inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público; no ser diputado o senador; tener elegibilidad crediticia y honorabilidad; no estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito. El Director General de la Financiera Rural tendrá a su cargo la administración de la entidad, así como su representación legal.

**3.8. CONTROL, VIGILANCIA Y EVALUACIÓN.** En el artículo 50 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural se establece la existencia de un comisario propietario y un suplente, los cuales asistirán con voz y sin voto a las reuniones del Consejo Directivo. De conformidad a lo anterior, es importante mencionar que la Ley Federal de Entidades Paraestatales señala en su artículo 60 lo siguiente:

*"El Órgano de Vigilancia de los organismos descentralizados estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación. Los Comisarios Públicos evaluarán el desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones, sin perjuicio de las tareas que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación les asigne específicamente conforme a la Ley. Para el cumplimiento de las Funciones citadas el Órgano de Gobierno y el Director General deberán proporcionar la información que soliciten los Comisarios Públicos".*

Adicionalmente y de acuerdo a lo que señala el artículo 62 de la Ley de referencia, la Financiera Rural tendrá un Órgano Interno de Control. Dentro del presente apartado de control, vigilancia y evaluación, es importante resaltar la intención del legislador de otorgar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores facultades de vigilancia y supervisión sobre las actividades propias de la Financiera Rural, siendo la mencionada Comisión la encargada de emitir reglas prudenciales, de registro de operaciones, de información financiera, estimación de activos, así como también para responsabilidades de los servidores públicos de la propia Financiera. Resaltando, en este mismo sentido, que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá vigilar que las operaciones de la Financiera Rural sean apegadas a su propia Ley Orgánica.

De acuerdo a lo anterior, la referida Comisión incluye dentro de sus reportes de análisis y seguimiento a la Banca de Desarrollo a la Financiera Rural, la cual sin ser una institución de crédito presenta su información financiera y contable en las mismas condiciones que lo hacen instituciones como Nacional Financiera, BANCOMEXT, BANOBRAS y la Sociedad Hipotecaria Federal, por ejemplo.

### 3.9. INFORMACIÓN

**3.9.1. OPERACIONES.** El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural resalta el espíritu de transparencia con que el legislador quiso enmarcar el campo de acción de la Financiera. Dicho artículo señala que la información relativa a las operaciones, programas de crédito y garantías, presupuesto de gastos, así como de cualquier contingencia que pueda implicar un riesgo para la Financiera Rural, deberá ser puesta a disposición del público en general.

De manera redundante, la Ley Orgánica establece, en el último párrafo de su artículo 47 que a la Financiera le será aplicable la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Tomando en consideración que dicho ordenamiento jurídico, señala, en su artículo 3, fracción XIV. Sujetos obligados: El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República, resulta por demás claro que la Financiera Rural, en su carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, se encuentra considerado de manera indudable dentro de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia.

No obstante lo anterior, y con el deseo de transparentar en todo momento la gestión de la Financiera Rural, el legislador la obliga a anexar diferentes reportes sobre los aspectos mencionados líneas arriba, a los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública que entrega la Secretaría de Hacienda al Congreso de la Unión. Asimismo, la Financiera Rural deberá publicar semestralmente, en dos periódicos de amplia circulación en el país, el estado que guarda su patrimonio, así como los indicadores más representativos de su situación financiera y administrativa.

Por último, dentro de este apartado relativo a la información sobre sus operaciones, la Financiera deberá suministrar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información que le requieran sobre sus operaciones, resaltando: "incluso de alguna o algunas de ellas en lo individual", así como también los datos que permitan estimar su situación

financiera y, en general, aquella que sea útil para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

**3.9.2. SECRETO FINANCIERO.** La actividad bancaria y la financiera en general, soportan gran parte de su desenvolvimiento en los conceptos de confianza, seguridad, certeza y discreción. En este sentido, el marco normativo financiero de nuestro país ha buscado proteger el derecho a la privacidad que toda persona tiene y de manera especial al involucrar la custodia, préstamo o inversión de recursos financieros. De manera particular, el legislador de nuestro país introduce el concepto del "secreto bancario" con la expedición de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, la segunda ley bancaria de nuestro país, del 24 de diciembre de 1924. Dicho ordenamiento, señalaba en su artículo 71 lo siguiente:

*"Los establecimientos bancarios no darán noticia sobre el importe de la cantidad que tengan en depósito de persona, compañía o empresa alguna, sino al depositante, a su representante legal, o a la autoridad judicial que la pidiere en virtud de providencia dictada en juicio".*<sup>32</sup>

De lo transcrito se percibe la limitación a las operaciones pasivas de la banca. No obstante lo anterior, con la evolución de la legislación, el rudimentario concepto referido se transforma en la actual concepción del Secreto Financiero. En este sentido, sobresalen tanto el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, que instruye a los Bancos a no dar, en ningún caso, noticias o información de los depósitos, servicios o cualquier tipo de operaciones, sino es al titular de la operación de que se trate, beneficiario o representante legal, o bien autoridad judicial o hacendaria a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como también el artículo 118 de la misma Ley que, igualmente, establece la responsabilidad civil y penal para los casos de violación al secreto fiduciario. Asimismo, el Artículo 112 Bis, fracción IV., de la mencionada Ley Bancaria

---

<sup>32</sup> Meján, Luis Manuel C. El Secreto Bancario, 3ª. ed., Ed. Porrúa, México 2000, pág 22.

determina que a quien obtenga o use indebidamente la información sobre clientes u operaciones del sistema bancario, sin contar con la autorización correspondiente, será sancionado con prisión de tres a nueve años, así como también con multa de treinta mil a trescientos mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Los conceptos antes mencionados forman, actualmente, parte integral del Secreto Financiero, término definido en la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia en su Artículo 2, fracción IX:

*“Secreto Financiero, al que se refieren los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, 25 de la Ley del Mercado de Valores, 55 de la Ley de Sociedades de Inversión y 34 de la Ley de Ahorro y Crédito Popular, así como los análogos contenidos en las demás disposiciones legales aplicables”.*

El ordenamiento señalado integra, por primera vez en la legislación, los diferentes tipos de secretos (bancario, fiduciario, bursátil, etc.) dentro de un concepto común, denominado, de forma acertada: Secreto Financiero. La referida Ley, además de lo mencionado anteriormente, establece diversas consecuencias para los casos de violación al Secreto Financiero, además de las civiles y penales establecidas con anterioridad para los casos específicos del Secreto Bancario y Fiduciario, respectivamente. Las consecuencias mencionadas consideran la revocación de la autorización otorgada a la Sociedad de Información Crediticia cuando ésta cometa de manera grave o reiterada violaciones al Secreto Financiero, así como también la sanción establecida en el Artículo 58 de la multicitada Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia:

*“La Comisión podrá inhabilitar para desempeñar un empleo, cargo o comisión dentro del sistema financiero mexicano, por un periodo de seis meses a diez años, a aquellos funcionarios o empleados de las*

*Sociedades o de las Entidades Financieras que, de cualquier forma, cometan alguna violación a las disposiciones relativas al Secreto Financiero. Dichas personas estarán obligadas, además, a reparar los daños que se hubieran causado. Lo anterior, sin perjuicio de las sanciones a que los Usuarios se hagan acreedores conforme a esta Ley u otros ordenamientos legales”.*

Resulta interesante observar las consecuencias existentes en la actualidad para aquellos casos en que determinados funcionarios o empleados incumplan en su deber de discreción, las cuales contemplan ya la posibilidad de quedar inhabilitados para desempeñarse dentro del Sistema Financiero del país. Asimismo, al considerar como posibles sujetos activos de la violación al Secreto Financiero a la totalidad de Instituciones que participan en la intermediación financiera nacional, la Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia prácticamente universaliza el concepto de Secreto Financiero al considerar dentro de él a cualquier actividad financiera. Lo anterior queda puesto en relieve al tomar en consideración la definición de Entidad Financiera proporcionada por el artículo 2, fracción V. de la Ley de referencia:

*“Entidad Financiera, en singular o plural, aquélla autorizada para operar en territorio nacional y que las leyes reconozcan como tal, incluyendo a las que se refiere el artículo 7o. de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la banca de desarrollo, las uniones de crédito, las sociedades de ahorro y préstamo y las entidades de ahorro y crédito popular. Continuarán considerándose Entidades Financieras las personas mencionadas, no obstante que se encuentren en proceso de disolución, liquidación o extinción, según corresponda”.*

Por su parte y como ha sido mencionado en otra parte del presente trabajo, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, considera en su artículo 7º a las siguientes Instituciones:

*“Los grupos a que se refiere la presente Ley estarán integrados por una sociedad controladora y por algunas de las entidades financieras siguientes: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, casas de cambio, instituciones de fianzas, instituciones de seguros, sociedades financieras de objeto limitado, casas de bolsa, instituciones de banca múltiple, así como sociedades operadoras de sociedades de inversión y administradoras de fondos para el retiro...”*

De manera adicional, al incorporar a la banca de desarrollo, a las uniones de crédito, a las sociedades de ahorro y préstamo y a las entidades de ahorro y crédito popular, se abarca a la totalidad de intermediarios. Siendo importante resaltar que continuarán siendo sujetas al Secreto Financiero aquellas entidades que se encuentren en proceso de disolución, liquidación o extinción, tal es el caso en la actualidad de Banrural en liquidación.

Derivado de lo anterior, la Financiera Rural, al realizar actividades de otorgamiento de créditos, garantías y avales; realizar operaciones de factoraje y arrendamiento financieros; operar con valores y documentos mercantiles; realizar operaciones de fideicomiso y actuar como institución fiduciaria; realizar mandatos y comisiones; operar con divisas y realizar avalúos, es indudable la necesidad de que dichas actividades sean realizadas dentro de un marco de certeza y discreción que garantice la seguridad patrimonial a los usuarios de sus servicios. No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de la Financiera Rural, obliga a la Institución, sólo de forma indirecta, aunque inobjetable, a la observancia del Secreto Financiero al señalar en su artículo 11, lo siguiente:

*“...La Financiera será considerada como entidad financiera para todos los efectos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia”.*

Es de resaltarse que el objetivo del legislador al obligar a la Financiera Rural a la observancia de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, tuvo como intención primaria el considerar el historial crediticio de los acreditados, sin embargo resulta positivo que mediante su inclusión en este ordenamiento se haya subsanado la deficiente falta de consideración de un articulado que, de forma expresa, hiciera referencia a la obligatoriedad de la Financiera Rural para apegarse al Secreto Financiero.

Es importante no dejar de mencionar la frágil línea que separa el derecho a la seguridad patrimonial de la posible identificación de actividades ilícitas, tales como el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo. En este orden de ideas, la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia contribuye con el mérito adicional de considerar como salvedad para la configuración del Secreto Financiero, precisamente a las dos figuras mencionadas anteriormente, al incorporarlas junto con la justificación de fines fiscales ya existente. Lo anterior, siempre y cuando la información a develar sirva para prevenir, combatir o castigar las actividades precitadas.

Por lo que se refiere a la figuras de lavado de dinero y terrorismo, la Ley Orgánica de la Financiera Rural, en su artículo 60 señala que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dictará disposiciones de carácter general para detectar y prevenir los delitos antes señalados y que son tipificados en el artículo 400 bis y en el 139 del Código Penal Federal, respectivamente.

### **3.10. CARACTERÍSTICAS**

**3.10.1. DESCRIPCIÓN.** Como ha sido establecido a lo largo del presente trabajo, la Financiera Rural se constituye como una entidad *sui generis* que hereda toda una tradición bancaria la cual atendió los requerimientos financieros del sector

agropecuario, con grandes deficiencias pero también con aciertos, por setenta y siete años.

La experiencia observada a través del tiempo puso en evidencia que el esquema para fomentar el desarrollo del sector rural en nuestro país debe tener como soporte una institución financiera ágil en sus procedimientos operativos, por lo que fue descartada la figura de una entidad bancaria que realizara la actividad de intermediación financiera de manera integral y se optó por un mecanismo de canalización de recursos patrimoniales propios a través del crédito de segundo piso. Lo anterior dentro de un marco global de actividades financieras, de capacitación y asesoría que difundan una cultura productiva en los sectores rurales, así como también mediante el fomento a la conformación de intermediarios financieros rurales. En este sentido, el objetivo de la Financiera Rural es:

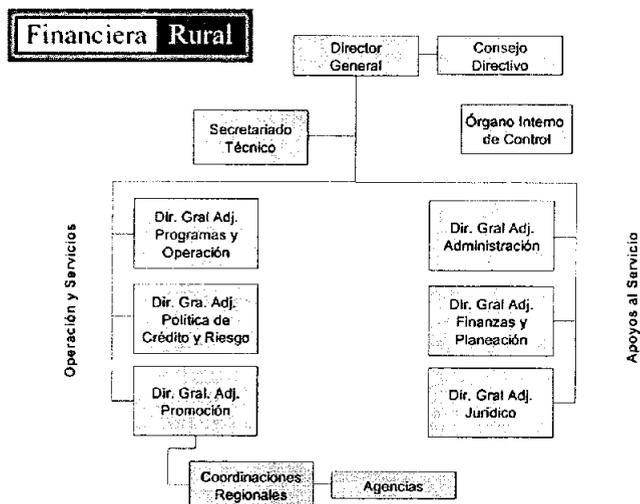
*“Consolidar un sistema de financiamiento y canalización de recursos financieros, asistencia técnica, capacitación y asesoría en el sector rural.*

*Propiciar condiciones para la recuperación del nivel de vida en el medio rural mediante la oferta de financiamiento, asesoría y capacitación, en beneficio de los productores rurales, sobre todo a través de entidades intermediarias que aseguren el impacto en ellos”.<sup>33</sup>*

Dentro del contexto antes enunciado, el organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, denominado Financiera Rural, se integra organizacionalmente de la siguiente manera:

---

<sup>33</sup> Programa Institucional de la Financiera Rural, pág. 29.



La estructura orgánica de la Financiera se fundamenta en la Direcciones Generales Adjuntas de Programas y Operación; de Políticas de Crédito y Riesgo y de Promoción para llevar a cabo sus funciones prioritarias consistentes en la realización de operaciones financieras y de capacitación, teniendo como apoyo a dichos servicios las Direcciones de Administración, Finanzas y Planeación y Jurídica.

De conformidad al Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, ésta, para el cumplimiento de su objeto podrá establecer coordinaciones regionales, agencias y módulos en el territorio nacional. En este sentido, actualmente la Financiera Rural dispone de 99 agencias distribuidas en la totalidad de Estados del país, siendo a su vez administradas e integradas por seis Coordinaciones Regionales (Noroeste, Centro, Sur, Norte, Occidente y Sureste). Las referidas agencias tendrán como función la colocación del crédito y su recuperación, sin realizar físicamente el manejo de los recursos, sino que se apoyarán en la infraestructura de la Banca Comercial, estimándose la existencia de 2,500 puntos de atención para estos efectos. De forma tal, que los productores

acreditados recibirían los recursos crediticios mediante depósitos en cuentas a su nombre de bancos comerciales, teniendo la obligación de efectuar sus amortizaciones bajo el mismo mecanismo, lo cual redundará en costos de operación bajos para la Financiera, permitiendo que las Agencias se dediquen principalmente a la promoción del crédito. Asimismo, se ha definido que las Agencias tendrán sedes permanentes coordinando Módulos que se instalarán de manera temporal en las zonas geográficas productivas cuya demanda crediticia lo requiera en determinada época del año. Se estima la creación de 35 puntos en el territorio nacional, donde se instalarían los mencionados Módulos.

Al 30 de junio del 2004, la Financiera Rural ha colocado recursos crediticios por \$4,209 millones de pesos (incluyendo la cartera recibida de Banrural), contando con un patrimonio, a esa misma fecha, de \$18,473 millones de pesos. El presupuesto de la Financiera Rural para colocación de crédito es de aproximadamente 15,600 millones de pesos al año.

Al cierre del mes de junio del 2004, la Financiera rural presenta un índice de morosidad de tan solo el 3.84%. No obstante lo anterior, su operación arroja un resultado neto para el primer semestre del 2004 de 16 millones de pesos de pérdida. En este sentido, es evidente la incipiente derrama crediticia lograda, la cual puede justificarse por lo reciente de su inicio de operaciones, por lo que el reto de la Financiera Rural resulta importante, tomando en cuenta que el otorgamiento de recursos crediticios con cargo a su patrimonio debe ser de forma sustentable, es decir, garantizando su recuperación sin ocasionar detrimento a los recursos presupuestales destinados para ese fin.

**3.10.2. ASPECTOS PARTICULARES.** La Financiera Rural presenta una serie de aspectos innovadores, sobre los cuales es importante profundizar. A continuación se analizan los más relevantes:

**3.10.2.1 DISCIPLINA FINANCIERA.** La experiencia con Banrural en el sentido de las múltiples aportaciones de capital que fue necesario realizar, obviamente con recursos públicos, puso de manifiesto la necesidad de disponer de mecanismos que, en primer lugar, impidieran que la Financiera Rural cayera nuevamente en los vicios de su institución predecesora, así como también que se garantizara la eficiente y transparente utilización de los recursos fiscales. En este sentido, la Financiera Rural aporta un esquema a través del cual las pérdidas en las que eventualmente incurriera, bajo ninguna circunstancia podrán ya fondearse en el mercado, mientras que la Institución continúa operando, ya que si su patrimonio se deteriorara, siendo necesaria una nueva inyección de recursos, sería necesario acudir al Congreso de la Unión para que éste decidiera destinar más recursos a la Financiera. El mecanismo antes descrito se fundamenta en el siguiente esquema jurídico considerado en la Ley Orgánica de la Financiera Rural:

- **Artículo 7º.** En primer término la prohibición absoluta de captar recursos, directa o indirectamente, del público o de cualquier intermediario financiero, asegura que la Financiera dependerá de manera exclusiva de su patrimonio para la realización de sus actividades.
- **Artículo 22.** El patrimonio de la financiera se integra por los recursos fiscales destinados originalmente para el inicio de operaciones de la Financiera, además de los intereses que generen sus inversiones, así como también por los recursos que, en su caso, le sean asignados de acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- **Artículo 24.** Las transferencias presupuestarias que le sean asignadas a la Financiera para su operación y funcionamiento formarán parte de su patrimonio y no serán objeto de reintegro.

Estableciéndose, de manera expresa, que los recursos adicionales que el Congreso de la Unión destine a la Financiera tendrán como destino integrarse a su patrimonio.

De acuerdo a lo anterior, la realización de operaciones de la Financiera Rural, de las cuales las de mayor importancia son las crediticias, al no permitírsele la generación de pasivo por captación del público o de intermediarios financieros, deberán provenir de su patrimonio. Asimismo, al quedar establecido que las transferencias presupuestarias que reciba la Financiera deberán formar parte del referido patrimonio, resulta claro que su única fuente de recursos, en el futuro, será a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, ante lo cual será necesario justificar, directamente en la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los motivos de dicho requerimiento. En este sentido, queda claro que en la hipótesis de que el patrimonio de la Financiera resultara insuficiente para continuar otorgando créditos al campo en un futuro, resultaría imposible que dicha institución continuara operando de manera indefinida incrementando su déficit operativo, tal como ocurrió con Banrural.

Por otra parte, el problema del pasivo laboral, ocasionado por los jubilados y pensionados, tampoco volverá a repetirse, toda vez que el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural señala que las relaciones entre la Financiera y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el apartado A del artículo 123 constitucional y la Ley Reglamentaria de dicho precepto. Es decir, que las condiciones de privilegio de que disfrutaron los jubilados de Banrural no podrán ser replicadas en la Financiera Rural.

**3.10.2.2 UTILIZACIÓN DEL CONCEPTO DE BANCA ESPECIALIZADA.** La banca especializada o banca de objeto limitado restringe

voluntariamente su campo de acción a sólo unas cuantas de las actividades que tradicionalmente han realizado las instituciones de crédito en el país.

El esquema de banca especializada tiene como antecedente, dentro de nuestro Sistema Financiero, a la figura de los *non-bank banks*, los cuales se regularon a partir de las negociaciones derivadas del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y se convirtieron en la figura jurídica conocida actualmente como Sociedades Financieras de Objeto Limitado, teniendo a la fecha una regulación realizada con escasa técnica legislativa, al ser definidos en el Capítulo de Prohibiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, al mismo tiempo que su normatividad general se establece en Reglas que para tal efecto determinó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el sentido de lo antes expuesto, la Financiera Rural traslada el esquema antes mencionado a la Administración Pública Federal, es decir, el organismo de referencia realiza operaciones bancarias, exceptuando las pasivas y algunas neutras, pero no se encuentra sujeto a la regulación de la Ley de Instituciones de Crédito. Lo anterior, tenía antecedentes en el ámbito privado con las mencionadas Sociedades Financieras de Objeto Limitado, pero no así dentro del sector público. De acuerdo a lo anterior, la figura más similar podría ser la del Fideicomiso Público, la cual cobró auge a partir de la década de los setentas. De acuerdo a lo anterior, el Fideicomiso Público podría haber cubierto igualmente los requerimientos jurídicos para cumplir con los objetivos encomendados a la Financiera Rural, tal como lo realiza en la actualidad, dentro del mismo sector rural, el FIRA (Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura), con el inconveniente de que un Fideicomiso no podría realizar operaciones

de arrendamiento, factoraje o fungir a su vez como Institución Fiduciaria, por ejemplo.

No obstante lo anterior, el legislador decidió que al disponer de personalidad jurídica y patrimonio propio se dotaría al nuevo organismo de la agilidad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Asimismo, la Ley Orgánica de la Financiera Rural adopta el articulado de la Ley de Instituciones de Crédito que considera indispensable para ceñir su desenvolvimiento y libera a la Financiera de las normas que se supone generarían un costo operativo adicional.

**3.10.2.3 CONSENSO EN EL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LOGRAR SU APROBACIÓN.** Como fue anotado en su oportunidad, durante el primer semestre del 2001, la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados, constituyó un grupo integrado por Diputados y Senadores; funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; de Banrural; de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Dicho grupo realizó viajes de trabajo a España, Alemania, Países Bajos e Italia, a efecto de conocer las experiencias exitosas en materia rural. Posteriormente fueron realizadas diversas reuniones periódicas del grupo antes mencionado, llevándose a cabo también, los días 26 y 27 de julio del 2002 el Seminario denominado: "Banca de Desarrollo y Financiamiento Rural: Experiencias Internacionales y Alternativas de Financiamiento", el cual fue organizado por el H. Congreso de la Unión, el Gobierno Federal, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, teniendo como objetivo un conocimiento integral de los modelos de financiamiento para el sector rural a nivel internacional. Derivado de lo anterior, fue realizada la propuesta de iniciativa que finalmente se constituyó en la actual Ley

Orgánica de la Financiera Rural. Lo anterior permitió, al involucrar al Congreso de la Unión en la identificación de la propuesta de solución, que la aprobación de la iniciativa de ley fuera mediante un consenso a su favor.

#### **3.10.2.4 ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS PARA EVITAR QUE LA UTILIZACIÓN DE RECURSOS SEA PARA FINES DISTINTOS AL APOYO AL CAMPO.**

Teniendo presente la experiencia de Banrural, el Congreso de la Unión aprobó considerar medidas que impidieran a la Financiera utilizar créditos con fines electorales, para apoyar a determinadas asociaciones campesinas o bien con prácticas de corrupción. Lo anterior se lleva a cabo mediante las disposiciones del artículo 9º de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, el cual establece que los créditos otorgados con montos superiores a las setecientas mil unidades de inversión, deberán ajustarse a los lineamientos aprobados por el Consejo de Administración, debiendo ser autorizados por instancias locales, por el Comité de Crédito y, en su caso, por el propio Consejo. Asimismo, los créditos de montos superiores, únicamente podrán otorgarse para complementar el financiamiento o apoyo a productores, y que sean concedidos por el Gobierno Federal, los gobiernos de los Estados y Municipios o por algún intermediario financiero.

#### **3.10.2.5 TERMINACIÓN DEFINITIVA DEL SISTEMA BANRUAL, MEDIANTE SU LIQUIDACIÓN Y SOLUCIÓN AL PROBLEMA DEL PASIVO LABORAL DE DICHA INSTITUCIÓN.**

Por un lado se termina con el complejo problema de Banrural, mediante su disolución y liquidación y por otro se soluciona de manera contundente con la problemática que representaban los jubilados del mismo Banco. En este sentido, la solución fue mediante la conformación de un Fideicomiso, el cual garantiza las tres prestaciones principales de jubilados y pensionados:

el servicio médico, el pago de pensiones y los beneficios al fallecimiento, en las mismas condiciones establecidas por las Condiciones Generales de Trabajo, vigentes hasta el 30 de junio del 2003.

**3.10.2.6 CREACIÓN DE UN ORGANISMO *SUI GENERIS*.** Se integra una entidad sin precedente en el Sistema Financiero de nuestro país que, inmersa en el sector paraestatal, realiza operaciones bancarias con un marco jurídico favorable que le permite realizar sus operaciones sin requerir su apego a la normatividad que tradicionalmente ha regulado a la intermediación financiera nacional.

Como fue analizado en el capítulo que finaliza, la Financiera Rural se constituye como un organismo especializado, el cual finaliza una etapa histórica dentro del desarrollo financiero del sector rural e inicia, al mismo tiempo, con un nuevo ciclo ante el cual prevalecerá la expectativa de superar las figuras jurídicas predecesoras y evitar los vicios recurrentes que ocasionaron la desatención y la falta de desarrollo de su sector objetivo.

## CAPÍTULO IV

### 4. PROPUESTAS Y EXPECTATIVAS

**4.1. ANTECEDENTES.** Derivado del análisis realizado en los diferentes apartados del presente trabajo, considero que el marco jurídico aplicable a la Financiera Rural requiere de determinadas reformas que permitan dar coherencia a las operaciones que este organismo realiza, así como también que permitan ubicarlo en un lugar específico y delimitado dentro del Sistema Financiero.

A continuación se detallarán las propuestas de modificación a la Ley Orgánica de la Financiera Rural.

**4.2. MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA RURAL.** El objetivo de las propuestas que a continuación se presentan es corregir algunas deficiencias en la redacción de los artículos involucrados, buscando que exista una coherencia jurídica entre las operaciones que realizará la Financiera y su Ley Orgánica.

**4.2.1. CONSIDERACIÓN DE LA FINANCIERA RURAL DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO COMO ORGANISMO DESCENTRALIZADO.** Se propone la siguiente modificación, con la intención que, de manera expresa, se incluya a la Financiera Rural dentro del Sistema Financiero y se clarifique la redacción en la cual se establece el marco jurídico supletorio aplicable a la Financiera Rural en su carácter de organismo descentralizado:

LEY ORGÁNICA DE LA FINANCIERA RURAL

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones Preliminares

Redacción actual	Redacción propuesta
<p><b>Artículo 6º, segundo párrafo:</b>                      Por lo que se refiere a su organización y funcionamiento como organismo descentralizado, integrante del sistema financiero mexicano en términos del artículo 4o. de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, se aplicarán supletoriamente esta última, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones jurídicas relativas.</p>	<p><b>Artículo 6º, segundo párrafo:</b> Por lo que se refiere a su organización y funcionamiento como organismo descentralizado, <u>integrante del sistema financiero mexicano, se aplicarán supletoriamente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales,</u> la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y demás disposiciones jurídicas relativas.</p>

La propuesta anterior tiene por objeto en primer término precisar que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales no establece términos en lo referente a la integración del Sistema Financiero, exclusivamente señala aquellas entidades de la administración pública y organismos autónomos que forman parte de dicho sistema, de conformidad a lo establecido en su Artículo 4º:

*“El Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento así como las entidades paraestatales que formen parte del sistema financiero, quedan sujetas por cuanto a su constitución, organización, funcionamiento, control, evaluación y regulación a su legislación específica. Les será aplicable esta Ley en las materias y asuntos que sus leyes específicas no regulen”.*

Adicionalmente, con la propuesta de reforma se busca establecer, de forma ordenada, cuál es la prelación por lo que a la legislación como organismo descentralizado se refiere.

**4.2.2. RELACIÓN ENTRE LA PROHIBICIÓN DE CAPTAR RECURSOS Y LAS OPERACIONES DE GARANTÍAS Y AVALES.** Tal como fue expuesto en el apartado correspondiente, existe una contradicción entre la posibilidad de que la Financiera Rural otorgue Garantías y Avales y al mismo tiempo se le prohíba realizar captación de manera directa o indirecta. De acuerdo a lo anterior, se propone la reforma que a continuación se detalla:

LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL CAPITULO SEGUNDO De las Operaciones de la Financiera	
Redacción actual	Redacción propuesta
<p><b>Artículo 7º, último párrafo:</b> En ningún caso la Financiera podrá celebrar operaciones que permitan captar de manera directa o indirecta recursos del público o de cualquier intermediario financiero.</p>	<p><b>Artículo 7º, último párrafo:</b> En ningún caso la Financiera podrá celebrar operaciones que permitan captar de manera directa o indirecta recursos del público o de cualquier intermediario financiero. <u>Se exceptúa de lo antes dispuesto al pasivo originado por las operaciones establecidas en la Fracción III. de este artículo.</u></p>

**4.2.3. BASES PARA EL OTORGAMIENTO DE CRÉDITOS.** El Artículo 11 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural hace referencia a “las bases para el otorgamiento de créditos”, a efecto de que normen los créditos relacionados. Sobre este particular, es importante mencionar que la ley de referencia no hace mención de las características de dichas bases, a quién le corresponde emitirlas y cuáles deberán ser los aspectos a considerar.

Derivado de la importancia de las operaciones con personas relacionadas en la operación de la Financiera, se considera necesaria la existencia de Reglas y no Bases para normar este tipo de operaciones, las cuales, dicho sea de paso, disponen de una amplia referencia en la Ley de Instituciones de Crédito para su aplicación a las instituciones de Banca Múltiple.

Reforzando lo anterior, es importante tener presente que incluso el "Manual de Crédito" de Banrural en operación establecía en su Artículo 21, párrafo segundo que: "Tratándose de créditos con personas relacionadas se estará a lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley de Instituciones de Crédito". Dicho artículo regula las operaciones con personas relacionadas.

En términos generales, los créditos relacionados, en otra época conocidos como crédito de complacencia, son aquellos que se otorgan a personas que de forma directa o indirecta tienen control o ejercen influencia en la dirección de la institución. Tal es el caso, por ejemplo, de los accionistas con participación relevante en el capital social de las instituciones; de los miembros del consejo de administración; de quienes tengan parentesco civil, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado con las personas señaladas anteriormente; o bien, de las personas que con su firma puedan obligar a la institución.

De acuerdo a lo antes señalado, se considera que sería facultad del Comité de Crédito de la Financiera Rural proponer al Consejo Directivo las "Reglas para el Otorgamiento de Créditos en la Financiera Rural", las cuales deberían considerar el tratamiento sobre créditos relacionados. Asimismo, es importante tener presente que la Ley Orgánica de la Financiera Rural, al mencionar las prohibiciones de la Financiera en materia de fideicomisos en su artículo 16, fracción IV, considera el concepto de operaciones con personas relacionadas, de la siguiente forma:

A la financiera le estará prohibido:

*"Utilizar fondos o valores de los fideicomisos, mandatos o comisiones destinados al otorgamiento de créditos, en que la Financiera tenga la facultad discrecional, en el otorgamiento de los mismos para realizar operaciones en virtud de las cuales resulten o puedan resultar deudores sus delegados fiduciarios; los miembros del Consejo, según corresponda, tanto propietarios como suplentes, estén o no en funciones; los auditores externos de la Financiera; los miembros del comité técnico del fideicomiso respectivo; los ascendientes o descendientes en primer grado o cónyuges de las personas citadas; las sociedades en cuyas asambleas tengan mayoría dichas personas o las mismas instituciones; asimismo, aquellas que determine el Banco de México mediante disposiciones de carácter general".*

Por lo tanto, resulta extraño que, para los créditos derivados de operaciones fiduciarias, sí se establezcan las prohibiciones para operar con personas relacionadas y para el caso de operaciones crediticias simplemente se haga referencia a las mencionadas "bases para el otorgamiento de créditos". Sobre este tema, se proponen las siguientes reformas:

LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL	
CAPITULO SEGUNDO	
De las Operaciones de la Financiera	
Redacción actual	Redacción propuesta
Artículo 11, párrafo segundo: En las bases para el otorgamiento de créditos de la Financiera se preverán las disposiciones que regulen los créditos relacionados.	Artículo 11, párrafo segundo: <u>En las reglas para el otorgamiento de créditos en la Financiera, que apruebe el Consejo, se considerarán las disposiciones que regulen las operaciones con personas relacionadas.</u>

LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL	
CAPITULO CUARTO	
Sección I	
Del Consejo Directivo	
Redacción actual	Redacción propuesta
<p><b>Artículo 33, fracción VI:</b> El Consejo tendrá las atribuciones indelegables siguientes:</p> <p>VI. Determinar las políticas generales sobre tasas de interés, plazos, garantías y demás características de las operaciones de la Financiera, orientadas a preservar y mantener los recursos de su patrimonio;</p>	<p><b>Artículo 33, fracción VI:</b> El Consejo tendrá las atribuciones indelegables siguientes:</p> <p>VI. Determinar las políticas generales sobre tasas de interés, plazos, garantías y demás características de las operaciones de la Financiera, orientadas a preservar y mantener los recursos de su patrimonio, <u>así como también aprobar las Reglas para el otorgamiento de créditos en la Financiera;</u></p>

**4.2.4. REGLAS DE CARÁCTER GENERAL.** A lo largo de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, el legislador dispone la obligación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México para que emita reglas de carácter general, con referencia a diversos temas. En primer término, se mencionan en el Artículo 16 las disposiciones de carácter general en las cuales el Banco de México determinará, en su caso, las personas que puedan ser consideradas como relacionadas para la realización de operaciones fiduciarias. Los artículos 18 y 47 hacen referencia a las reglas de carácter general que emita la Secretaría de Hacienda para la instalación y el uso de equipos electrónicos para la celebración de las operaciones de la Financiera, así como para la difusión de información.

En los ejemplos citados, es claro el carácter general que deberán contener las mencionadas reglas, es decir, se induce que su aplicación sería, de manera general, para todas las instituciones fiduciarias, para el primer caso y también de manera general por lo que se refiere a los medios electrónicos que utilicen las entidades financieras.

No obstante lo anterior, el artículo 60 señala:

*"La Secretaría de Hacienda, oyendo la opinión de la Comisión, dictará disposiciones de carácter general que tengan como finalidad establecer medidas y procedimientos para prevenir y detectar en la Financiera, actos u operaciones que puedan ubicarse en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal Federal o que pretendan auxiliar a la comisión del delito previsto en el artículo 139 del referido Código. La Financiera deberá presentar a esa Secretaría, por conducto de la citada Comisión, reportes sobre las operaciones y servicios que realice con sus clientes y usuarios, por los montos y en los supuestos que en dichas disposiciones se establezcan, así como la información relacionada con los mismos que la Secretaría de Hacienda solicite. En la elaboración de las disposiciones referidas en este artículo, se tomará en cuenta la naturaleza y las características especiales de las operaciones que realice la Financiera."*

De acuerdo a lo anterior, si el artículo de referencia establece que el objetivo será contar con medidas y procedimientos para prevenir y detectar, en la Financiera, actos ilícitos y si el mismo artículo en su último párrafo requiere tomar en cuenta la naturaleza y características especiales de la Financiera en la elaboración de las disposiciones de referencia, queda claro que dichas disposiciones serán de aplicación exclusiva a la Financiera, por lo que su carácter será particular y no general, como de manera errónea quedó establecido en la Ley. Por lo anterior se propone eliminar simplemente el término

"de carácter general" del artículo en cuestión a efecto de hacer dicha redacción jurídicamente correcta.

**4.2.5. SECRETO FINANCIERO.** Como fue señalado en el apartado 3.9.2 de este trabajo, se considera necesario establecer en la Ley Orgánica de la Financiera Rural de forma clara y expresa que dicha institución se encuentra obligada a la observancia del secreto en materia financiera. La propuesta de reforma es la siguiente:

LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL	
CAPITULO QUINTO	
De la Información	
Redacción actual	Redacción propuesta
<b>Artículo 47, último párrafo:</b> A la Financiera le será aplicable la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	<b>Artículo 47, último párrafo:</b> A la Financiera le será aplicable la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, <u>así como también todas aquellas disposiciones relativas a la observancia del Secreto Financiero.</u>

Con la modificación propuesta se pretende establecer la obligación de la Financiera a la observancia del Secreto Financiero de forma directa y no sólo de forma implícita e indirecta, como ocurre actualmente en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Financiera Rural al señalar que la Financiera será considerada como entidad financiera para todos los efectos de la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

**4.2.6. JUBILADOS Y PENSIONADOS DEL SISTEMA BANRURAL.** El pasivo laboral del Sistema Banrural, actualmente en liquidación, fue de tal magnitud que se constituyó en uno de los factores determinantes para su inoperabilidad, así como para su consecuente disolución y liquidación. Al mes de junio del 2003 el

Sistema Banrural tenía poco menos de 9,000 jubilados y pensionados con aproximadamente 20,000 beneficiarios. Existía una relación de 2.5 jubilados por cada trabajador activo, lo que ocasionaba que el 34% del gasto de operación del Sistema se destinara precisamente a cumplir con las obligaciones laborales de su plantilla de jubilados y pensionados.

El universo de jubilados y pensionados de Banrural presenta características muy especiales, entre ellas la gran cantidad de jubilados que fueron transferidos de las instituciones anteriores a la integración del Sistema Banrural en 1975: el Banco de Crédito Agrícola, S.A., el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. y el Banco Nacional de Crédito Agropecuario, S.A.

De conformidad a lo antes referido, cada institución tenía sus propios reglamentos de trabajo con disposiciones diversas en algunos casos y que, en ocasiones, favorecían las condiciones para otorgar las pensiones vitalicias de retiro. Tal es el caso de las Condiciones Generales de Trabajo de Banrural, vigentes a partir de febrero de 1987, las cuales preveían en su Artículo 58° que:

*"Para el caso de que la Institución opere la baja de un trabajador con más de 20 años de servicios, sin que concurran las causas de cese, o concurriendo éstas, no sean graves, tendrá derecho a obtener su pensión vitalicia de retiro".*

La disposición anterior aseguraba prácticamente la pensión vitalicia con 20 años de antigüedad, independientemente de la edad del trabajador, aún con la concurrencia de alguna causal de cese, siempre y cuando ésta no fuera grave. En este mismo sentido, el Artículo 53° de las referidas Condiciones Generales de Trabajo señalaban que:

*"En todos los casos en que proceda el otorgamiento de la pensión vitalicia de retiro, para fijar el monto de la misma, se aumentará en un*

*nivel del tabulador el salario que percibió el trabajador en el último año de servicios a la Institución”.*

El Artículo anterior, además de la subjetividad que presentaba para su aplicación práctica, significaba que si la persona a jubilarse desempeñó durante el año previo a su jubilación el puesto de Gerente, el monto de su pensión debía ser calculado con el nivel de Subdirector, lo cual representaba un importante beneficio para la determinación de su pensión vitalicia.

Los ejemplos antes mencionados ponen en evidencia condiciones favorables para los trabajadores que, con el paso del tiempo, se tradujeron en una carga enorme para la operación de la institución.

Para solucionar la problemática de referencia la Ley Orgánica de la Financiera Rural en su Artículo Octavo Transitorio dispone que para el cumplimiento de las obligaciones con los trabajadores jubilados y pensionados del Sistema Banrural que se establecen en el artículo Decimoquinto Transitorio de la misma Ley, se destinarán hasta 11,647 millones de pesos.

El artículo Decimoquinto Transitorio de la ley de referencia señala:

*“Los jubilados y pensionados de las sociedades nacionales de crédito que se liquidan continuarán recibiendo sus pensiones y jubilaciones conforme a las Condiciones Generales de Trabajo y convenios jubilatorios respectivos.*

*Los jubilados y pensionados tendrán derecho a recibir atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria en los términos establecidos en el artículo 41 de las Condiciones Generales de Trabajo, conforme a su condición de jubilados y pensionados, según corresponda.*

*Los beneficios al fallecimiento seguirán otorgándose a los*

*derechohabientes de los jubilados y pensionados, conforme a las disposiciones aplicables a la entrada en vigor de la presente Ley.*

*Para efectos de lo previsto en este artículo, se utilizarán las reservas constituidas para este fin por las sociedades nacionales de crédito que se liquidan. En términos del artículo octavo transitorio anterior, el Gobierno Federal realizará las acciones necesarias para que el liquidador cuente con los recursos necesarios para cumplir con lo señalado en este artículo.*

*Los recursos señalados en el párrafo anterior serán depositados en un fideicomiso constituido de manera expresa para estos efectos y administrados por el liquidador.*

*Las prestaciones a favor de los jubilados, pensionados y sus derechohabientes, en términos del presente artículo, podrán cubrirse directamente o bien mediante la celebración con terceros de los contratos respectivos."*

La solución al problema del pasivo laboral para jubilados y pensionados, establecida en la Ley Orgánica de la Financiera Rural, consistió en reconocer y asegurar los beneficios jubilatorios de los extrabajadores de Banrural, los cuales consisten en: su pensión vitalicia, la atención médico-quirúrgica, farmacéutica y hospitalaria y el otorgamiento de los beneficios al fallecimiento consistentes en hasta 18 meses del monto de su pensión.

Asimismo, los recursos necesarios para garantizar los derechos de jubilados y pensionados fueron depositados en el Fideicomiso constituido para tales efectos y denominado "Fondo de Pensiones del Sistema Banrural".

Adicionalmente, la Ley determina que el Gobierno Federal realizará las acciones necesarias para que el liquidador (el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes) cuente con los recursos necesarios para cumplir con el otorgamiento

de los derechos de jubilados, en el entendido de que si los recursos destinados resultasen inferiores a la cantidad designada, el remanente deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación. Por otro lado, en el supuesto de que los requerimientos fueran superiores, la Secretaría de Hacienda deberá cuidar que la diferencia se prevea en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo.

Considero que lo arriba señalado constituye un exceso de protección hacia el sector de jubilados y pensionados del Sistema Banrural. Es decir, si el monto necesario para asegurar el cumplimiento de los derechos de jubilados, de por vida, ya ha sido cuantificado y destinado a integrar el patrimonio del fideicomiso que se creó para esos efectos, resulta sobremanera favorecedor de los intereses de jubilados el que en cualquier momento el Gobierno Federal tenga la obligación de destinar recursos del Erario hacia un Fondo de Pensiones que por manejos ineficientes o irracionales pudiera requerir aportaciones adicionales dentro de diez, veinte o más años.

Así, propongo la reforma que a continuación se describe:

**LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL  
TRANSITORIOS**

Redacción actual	Redacción propuesta
<p><b>Artículo OCTAVO, párrafo séptimo:</b> En el evento de que los recursos para atender los requerimientos a que se refiere este artículo resulten inferiores a la cantidad fijada en dicho párrafo, el remanente deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación, en términos de la Ley de Ingresos del año correspondiente. En el supuesto de que dichos requerimientos sean superiores, la Secretaría de Hacienda deberá cuidar que la diferencia se prevea en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo.</p>	<p><b>Artículo OCTAVO, párrafo séptimo:</b> En el evento de que los recursos para atender los requerimientos a que se refiere este artículo resulten inferiores a la cantidad fijada en dicho párrafo, el remanente deberá reintegrarse a la Tesorería de la Federación, en términos de la Ley de Ingresos del año correspondiente. En el supuesto de que dichos requerimientos sean superiores, la Secretaría de Hacienda deberá cuidar que la diferencia se prevea en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal respectivo. <u>Se exceptúa de lo anterior, a los recursos destinados a la constitución del Fideicomiso para garantizar los derechos de jubilados y pensionados, considerando esta transferencia como única y no sujeta a aportaciones futuras.</u></p>

La reforma propuesta permitirá que los recursos destinados de conformidad al Artículo Octavo Transitorio sean utilizados de manera tal que se busque en todo momento su optimización y que su erogación sea de forma racional, tomando en cuenta que su conformación fue realizada mediante esquemas profesionales de valuación actuarial y que bajo ninguna circunstancia debería suponerse que, en

el futuro, el Estado tendría la obligación de destinar recursos de manera ilimitada, colocando a este sector de jubilados en una situación de privilegio frente al resto de trabajadores del país, quienes, eventualmente, estarían en su derecho de reclamar un trato igual en relación a sus pensiones vitalicias de retiro.

**4.2.7. TRANSFERENCIA DE LOS BIENES DE BANRURAL.** El proceso de disolución y liquidación instruido por el legislador en la propia Ley Orgánica de la Financiera Rural, a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) en sustitución del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares del Crédito (Fideliq), considera la venta de los bienes propiedad de las trece sociedades nacionales de crédito integrantes del Sistema Banrural. En este sentido, resulta procedente hacer referencia al Artículo Decimotercero Transitorio de la ley antes señalada, el cual determina que los bienes muebles e inmuebles de Banrural deberán transferirse o enajenarse a la Financiera o a dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

De conformidad con la redacción efectuada se asume que la referida transferencia o enajenación únicamente podría concretarse entre Banrural y la Financiera o alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, cancelando la posibilidad de que dicha transferencia sea, de manera directa, hacia cualquier interesado, con capacidad jurídica y económica, que permitiera enajenar los bienes en condiciones de optimización, generando el máximo aprovechamiento posible para el proceso de liquidación. Por lo anterior, se sugiere la modificación que a continuación se presenta:

**LEY ORGANICA DE LA FINANCIERA RURAL  
TRANSITORIOS**

Redacción actual	Redacción propuesta
<p><b>Artículo DECIMOTERCERO:</b> Los bienes muebles e inmuebles de las sociedades nacionales de crédito que se liquidan, así como los que éstas se hayan adjudicado en pago, deberán transferirse o enajenarse, según su naturaleza y mejor aprovechamiento, a la Financiera o a dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables. La Secretaría de Hacienda determinará los procedimientos y autorizaciones necesarios para que dichas transferencias o enajenaciones se lleven a cabo.</p>	<p><b>Artículo DECIMOTERCERO:</b> Los bienes muebles e inmuebles de las sociedades nacionales de crédito que se liquidan, así como los que éstas se hayan adjudicado en pago, deberán transferirse o enajenarse, según su naturaleza y mejor aprovechamiento, <u>con la siguiente preferencia: a la Financiera, a dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal y a cualquier tercero interesado. Lo anterior de conformidad con las disposiciones legales aplicables.</u> La Secretaría de Hacienda determinará los procedimientos y autorizaciones necesarios para que dichas transferencias o enajenaciones se lleven a cabo.</p>

La reforma permitirá que los bienes muebles e inmuebles, entre los cuales se ubican terrenos, edificios, automóviles, obras de arte, mobiliario y equipo de oficina, puedan ser enajenados generando un ingreso que deberá ser utilizado en el proceso de liquidación y eventualmente ser devuelto a la Tesorería de la Federación, si existiesen excedentes al elaborarse el balance final de liquidación.

### **4.3. EL MODELO JURÍDICO DE LA FINANCIERA RURAL COMO ALTERNATIVA PARA OTROS SECTORES**

**4.3.1. LA ESPECIALIZACIÓN FINANCIERA.** Uno de los aspectos que se identifican en el presente trabajo de Tesis es la necesidad de regular figuras jurídicas que permitan el desarrollo de la especialización financiera en nuestro país. Como fue mencionado en su oportunidad el esquema mencionado no resulta extraño a nuestro Sistema Financiero ya que desde la década de los sesentas en el siglo pasado, se observó la difusión de la figura mencionada.

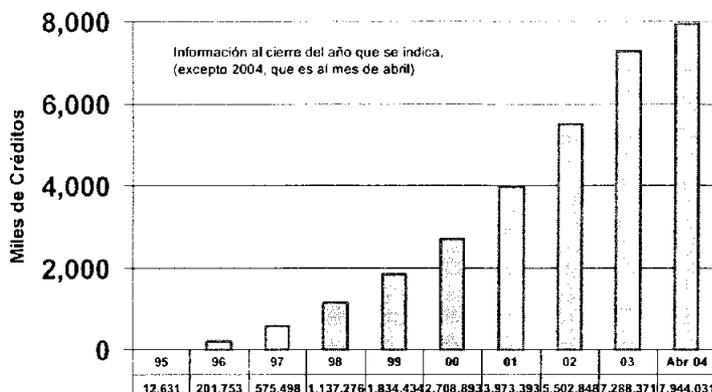
Actualmente, la proliferación de la participación extranjera en la banca múltiple de nuestro país ha absorbido a los bancos que de forma tradicional se dedicaron a la banca múltiple y que ahora, en gran parte por el respaldo del capital foráneo que las controla, se continúan desarrollando en ese nicho.

No obstante lo anterior, entidades con capital nacional y también extranjero, identifican en la intermediación bancaria especializada un nuevo segmento con potencial de desarrollo.

Nuevamente, resalto la figura de las SOFOLES como ejemplo de lo antes referido. Dichos organismos han tenido un crecimiento importante a partir de su creación en 1993. Como ejemplo de lo anterior, es relevante mencionar que, en diciembre de 1995, las SOFOLES habían otorgado casi 13 mil créditos, en tanto que, para el mes de abril del 2004 se registra ya una cifra cercana a los 8 millones de financiamientos otorgados, abarcando sectores tales como el hipotecario; la micro pequeña y mediana empresa; el de bienes de consumo y créditos personales; el de bienes de capital y transporte, el automotriz; así como el correspondiente al financiamiento a intermediarios o distribuidores.

El crecimiento antes mencionado se observa en la siguiente gráfica:

## Créditos Otorgados por SOFOLES



Fuente: Sitio Web de la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, A.C. (<http://www.amsfol.com.mx>)

Lo anterior, así como el monto de la Cartera Neta de las SOFOLES al mes de abril del 2004 por un monto de más de 141 mil millones de pesos <sup>34</sup>, ponen en evidencia la importancia creciente de este tipo de figuras jurídicas.

En este sentido, se considera procedente que el Estado, a través de la Administración Pública Descentralizada utilice esquemas similares para dedicarlos al fomento y desarrollo de los sectores prioritarios.

**4.3.2. SU UTILIZACIÓN EN SECTORES PRIORITARIOS.** La experiencia histórica de nuestro país ha demostrado que las importantes instituciones creadas en los inicios del siglo pasado y constituidas actualmente bajo la figura de sociedades nacionales de crédito, a la fecha presentan problemas estructurales, por lo que, en fecha reciente, se sometió a la consideración de la H. Cámara de Diputados una propuesta para fusionar al Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. y al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., ante lo cual existió un rotundo rechazo por parte de nuestros representantes.

<sup>34</sup> Sitio Web de la Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado, A.C. (<http://www.amsfol.com.mx>)

Tomando en cuenta lo antes expuesto, considero que el ejemplo derivado de la Ley Orgánica de la Financiera Rural, el cual considera la liquidación del Sistema Banrural, la solución al problema de jubilados y pensionados y la creación de la Financiera Rural, constituye un ejemplo que podría encontrar aplicación como alternativa en sustitución de alguno de los bancos de desarrollo que muestran signos de debilidad.

En términos generales los aspectos que deberán cubrir las instituciones que sigan el modelo de la Financiera Rural son los siguientes:

- **Constituirse como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.** Al adoptar la figura de referencia se estará en posibilidad de que la entidad se constituya en una herramienta directa en la consecución de los objetivos prioritarios y estratégicos del Estado, bajo la tutela del Poder Ejecutivo. En este punto, resulta importante tomar en consideración lo que señala el Maestro Rafael I. Martínez Morales: "La descentralización administrativa es una forma de organización de entes que pertenecen al poder ejecutivo, y los cuales están dotados de su propia personalidad jurídica y de autonomía jerárquica para efectuar tareas administrativas".<sup>35</sup>

Adicionalmente, el autor referido identifica las características de los organismos descentralizados de la siguiente forma:

1. Son creados por ley del Congreso o por Decreto del Presidente de la República.
2. Tienen personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado.

---

<sup>35</sup> Martínez Morales, Rafael I. *op. cit.* pp. 143-144.

3. Cuentan con patrimonio propio.
4. Gozan de autonomía jerárquica con respecto al órgano central; poseen autogobierno.
5. Realizan función administrativa; su objeto se refiere a cometidos estatales de naturaleza administrativa.
6. Existe un control o tutela por parte del Estado sobre su actuación.

Siguiendo con lo establecido por el Maestro Martínez Morales, los órganos descentralizados pueden recurrir a figuras del derecho público o del derecho privado. Resultando, en el primer caso, los organismos descentralizados o autónomos y en el segundo, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos.<sup>36</sup> Por lo que se refiere a las mencionadas entidades, éstas presentarían limitantes en su objeto, tomando en cuenta la amplia gama de operaciones que pretendería realizar un organismo con las características de la Financiera Rural.

Al mismo tiempo, se buscaría no recurrir a la figura de una sociedad nacional de crédito ya que este esquema lleva implícita una complejidad operativa, requiriendo una gran estructura física, de recursos humanos, tecnológica y de capital, además de la necesidad de observar múltiples disposiciones normativas.

- **Apego a la normatividad que al efecto se establezca en la Ley de Instituciones de Crédito.** Al ser el crédito el principal mecanismo alrededor del cual girarán los esquemas de fomento al sector objetivo, es necesario que se adopten, tal

---

<sup>36</sup> Cfr. *Ibidem* pág. 174.

como lo hace la Ley Orgánica de la Financiera Rural, las disposiciones normativas relacionadas emanadas de la ley bancaria. Lo anterior, con la intención de que el otorgamiento de créditos sea bajo los lineamientos que dictan las sanas prácticas bancarias y contables.

- **Prohibición para fondearse en el mercado, mediante la constitución de pasivos directos o contingentes, con excepción de los que se generen por el otorgamiento de garantías y avales.** La generación de deuda a través de pasivos se ha constituido, de acuerdo a la evidencia histórica de la banca de desarrollo, en uno de los factores que en mayor grado contribuyó a la inoperabilidad de las instituciones, como es el caso del Sistema Banrural actualmente en liquidación. En este sentido, la obligación de que el Patrimonio de la Institución sea la única fuente generadora de fondos prestables, obligará a la entidad a buscar fórmulas para optimizar la canalización de recursos, así como también para llevar a buen término la recuperación de los mismos.
- **Obligación de recurrir al H. Congreso de la Unión para solicitudes adicionales de recursos fiscales.** La necesidad de que sea el Poder Legislativo quien, de manera exclusiva, posea la facultad de asignar recursos presupuestales, ya sean éstos los iniciales o los que se pudieran derivar de posteriores requerimientos, dotará a la Entidad de la necesaria transparencia, así como también de los obligados análisis y discusión para autorizar los referidos recursos.
- **Solucionar el tema de jubilados y pensionados mediante la constitución de un fideicomiso, con la aportación de recursos fiscales que permitan asegurar el otorgamiento de**

**los derechos adquiridos de forma vitalicia.** La mayoría de los bancos de desarrollo, al derivar de instituciones creadas a inicios del siglo XX, presentan actualmente una población considerable de jubilados, lo que se ha traducido en una pesada carga para su operación, tal fue el caso de Banrural el cual, como fue señalado antes, presentaba un proporción de 2.5 jubilados por cada trabajador activo. La situación antes descrita requirió una solución de fondo que permitiera, por una parte abatir la carga que el pasivo laboral genera y por otra respetar los derechos adquiridos por los trabajadores retirados. La solución consistió en destinar los recursos necesarios, determinados mediante cálculos actuariales, hacia la integración de un patrimonio afectación bajo la figura del Fideicomiso.

Por último, es importante señalar que el modelo jurídico de la Financiera Rural sería también posible de ser aplicado en el ámbito local, mediante la integración de entidades descentralizadas estatales que tengan por objeto el apoyo y fomento a determinados sectores específicos.

Considero que si se retoma el modelo jurídico y financiero utilizado por la Financiera Rural, incorporando las modificaciones propuestas en este trabajo, se estaría en condiciones de promover el desarrollo de sectores prioritarios permitiendo su modernización al considerar figuras jurídicas que en la práctica han demostrado su utilidad.

4.3.2.1. **VENTAJAS.** El trasladar la experiencia que resulta de la entrada en vigor de la Ley Orgánica de la Financiera Rural a sectores prioritarios como el comercio exterior o la promoción y apoyo a los proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos, por ejemplo, generaría las siguientes ventajas:

- Disponer de una estructura jurídica ágil y versátil que permitiría, dentro de su objeto, actividades tales como el otorgamiento del crédito, el arrendamiento y factoraje financieros, el cambio de divisas, el operar como institución fiduciaria, operar con derivados, otorgar tarjetas de crédito, etc. Lo anterior sin recurrir a la integración de una institución que necesariamente deba prestar el servicio de banca y crédito.

Resulta entonces que la figura jurídica de organismo descentralizado conjuga las ventajas de versatilidad en su objeto, disposición de patrimonio propio, personalidad jurídica y cercanía con las Secretarías de Estado involucradas en el sector objetivo, entre otras.

- Transparentar la asignación de recursos fiscales, evitando la discrecionalidad observada en el pasado.
- Disponer de un campo de acción limitado a su sector objetivo, con lo cual se reduce la estructura operativa necesaria para instrumentar dentro del territorio nacional el esquema de apoyo establecido.
- Solución inmediata a problemas con implicaciones sociales, políticas y jurídicas de gran trascendencia como lo es el caso de jubilados.

4.3.2.2. **DESVENTAJAS.** La aplicación del esquema jurídico propuesto tendría como principal desventaja el abandono del concepto de intermediación financiera, el cual como fue señalado al principio de este trabajo, canaliza recursos provenientes del ahorro o la inversión

hacia los sectores de la sociedad que están dispuestos a pagar un precio por la utilización de capitales, lo anterior a través del mecanismo del mercado y bajo la figura jurídica del crédito de manera preponderante. En este sentido, se sustituye a la intermediación financiera por una asignación directa de recursos presupuestales, con cargo a los cuales serán apoyados los proyectos económicos.

Lo señalado en el párrafo que antecede, representa sin duda una desventaja real y una situación no deseable desde el punto de vista teórico. Sin embargo, la apremiante necesidad de apoyo en sectores de gran rezago histórico, tal como es el caso del sector rural, reclaman de manera urgente la canalización de apoyos y recursos que permitan impulsar el desarrollo y competitividad de los sectores productivos, en un marco de mercados globalizados en los cuales nos encontramos inmersos en la actualidad.

## CONCLUSIONES

1. En México la intermediación que se efectúa dentro del Sistema Financiero, ha sido realizada preponderantemente a través del servicio de banca y crédito. No obstante lo anterior, de manera reciente han surgido entidades privadas que dejan de prestar el referido servicio, *stricto sensu*, abandonando la figura de instituciones de crédito y que, bajo un concepto de especialización financiera, buscan apoyar y fomentar diferentes nichos de mercado.
2. La intermediación financiera, ha transitado históricamente, por tres etapas: de especialización, de agrupación y de banca múltiple. Debido al surgimiento de entidades tales como las Sociedades Financieras de Objeto Limitado y la Financiera Rural, es posible anticipar el resurgimiento de una cuarta etapa de especialización financiera.
3. La experiencia en la aplicación de la intermediación financiera en el sector rural llevada a cabo por el Estado, a través del Sistema Banrural, resultó ser ineficiente, al no atender de manera adecuada los requerimientos de apoyo financiero al sector objetivo por una parte y al sostener una institución con graves problemas operativos y financieros que ocasionaba altos costos para el país.
4. La solución definitiva consistió en decretar la disolución y liquidación de los trece bancos que integraban el Sistema Banrural. Esta solución tuvo un alto costo para el Erario, sin embargo su erogación resultaba indispensable para resolver, de forma definitiva, los problemas relacionados con Banrural, ya que entre más tiempo se pospusiera su solución el costo iría en aumento.

5. Derivado de la ineficacia del modelo bancario de intermediación financiera, el legislador dispuso que dicha figura no debería ser utilizada más en la canalización de recursos al sector rural y que, para el desarrollo de este sector, sería necesario incorporar una nueva institución que canalizara recursos pero sin configurarse como una institución de crédito.
6. La Financiera Rural tiene como fundamento jurídico su propia Ley Orgánica, la cual adopta una serie de disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, principalmente las correspondientes a la operación de otorgamiento de crédito.
7. El principio fundamental sobre el cual descansa la creación de la financiera Rural como organismo descentralizado corresponde a la prohibición estricta de captar recursos. No obstante lo anterior, la Ley Orgánica de la Financiera Rural presenta una deficiencia técnica al permitir la realización de operaciones que causarían la generación de un pasivo, estas operaciones son el otorgamiento de garantías y avales.
8. En un exceso de protección hacia el sector de jubilados del Sistema Banrural, la ley Orgánica de la Financiera Rural otorga la garantía de que en cualquier momento el Gobierno Federal tendrá la obligación de destinar recursos fiscales hacia el Fideicomiso que provera, de manera vitalicia, de los derechos conseguidos por ese sector de ex-trabajadores.
9. El esquema jurídico utilizado en la creación de la Financiera Rural capitaliza la experiencia vertida por sus instituciones predecesoras y posee los requerimientos necesarios para ser utilizado en alguno de los bancos de desarrollo que actualmente muestran signos de debilidad.
10. Los elementos *sine qua non* para constituir nuevas instituciones similares a la Financiera Rural en sectores diversos son: Su integración como

organismo descentralizado de la Administración Pública Federal; apego a la Ley de Instituciones de Crédito en materia de crédito; Prohibición de captar recursos; Obligación de recurrir, en su caso, al H. Congreso de la Unión para solicitudes adicionales de recursos fiscales; Solucionar el tema de jubilados mediante la constitución de un fideicomiso que garantice el otorgamiento de los derechos adquiridos por los ex-trabajadores.

11. La gran desventaja del modelo propuesto radica en el abandono del mecanismo de intermediación financiera, con lo cual se dejarían de utilizar los recursos que, de manera potencial o probable, existieran en el público ahorrador, para ser aplicados de manera productiva en un sector ávido de capital.

## BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS DE CONSULTA

1. Acosta Romero, Miguel. Nuevo Derecho Bancario, 9ª ed., Ed. Porrúa, México 2003.
2. Brañes, Raúl. Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 2ª ed., Ed. Fondo de Cultura Económica, México 2000.
3. Burgoa Orihuela, Ignacio, El Juicio de Amparo, 37ª ed., Ed., Porrúa, México 2000.
4. Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, 14ª ed., Ed. Porrúa, México 1999.
5. Carvallo Yáñez, Erick. Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. 6ª ed., Ed. Porrúa, México 2003.
6. Chávez Padrón, Martha. El Derecho Agrario en México, 14ª ed., Ed. Porrúa, México 2001.
7. Dávalos Mejía, Carlos Felipe. Títulos y Contratos de Crédito, Quiebras, Tomo II: Derecho Bancario y Contratos de Crédito, 2ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2002.
8. De la Fuente Rodríguez, Jesús. Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo I, 4ª. ed., Ed. Porrúa, México 2002.
9. Díaz Bravo, Arturo. Contratos Mercantiles, 7ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2002.
10. Fernández Ruiz, Jorge. Derecho administrativo, 1ª ed., Ed. McGraw-Hill, México, 1997.
11. Gómez Morín, Manuel. El crédito agrícola en México, Edición Facsimilar, Banco Mexicano Somex y M.A. Porrúa, México 1991.
12. Gavito Mohar, Javier. El Mercado de Valores. Nacional Financera, S.N.C. número 8, México, Agosto 2002, Año LXII.
13. Hegewish Díaz-Infante, Fernando. Derecho Financiero Mexicano, 2ª ed., Ed. Porrúa, México 2002.
14. Krauze, Enrique. Biografía del poder, Caudillos de la Revolución Mexicana (1910-1940), 9ª ed., Ed. Tusques Editores, México 2003
15. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo: 1er. y 2o. cursos, 4ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2000.

16. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo: 3er. y 4o. cursos, 4ª ed., Ed. Oxford University Press, México 2000.
17. Mendoza Martell, Pablo E. y Preciado Briceño, Eduardo. Lecciones de Derecho Bancario, 2ª ed., Ed. Porrúa, México 2003.
18. Meján, Luis Miguel C. El Secreto Bancario, 3ª ed., Ed. Porrúa, México 2000.
19. Pablos González, Arnoldo. La Naturaleza Jurídica del Crédito Agrícola, 1ª ed., Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho, México 1997.
20. Soto Sobreya y Silva, Ignacio. Ley de Instituciones de Crédito, Antecedentes y Comentarios, 8ª ed., Ed. Porrúa, México 1999.
21. Witker Velásquez, Jorge. Introducción al Derecho Económico, 5ª ed., Ed. McGraw-Hill, México 2003.

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Código de Comercio

Ley Agraria

Ley de Ahorro y Crédito Popular

Ley de Desarrollo Rural Sustentable

Ley de Instituciones de Crédito

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros

Ley del Banco de México

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Orgánica de la Financiera Rural

Ley Orgánica del Sistema Banrural

Ley para Regular a las Sociedades de Información Crediticia

Ley Reglamentaria de la Fracción XIII Bis del Artículo 123 Constitucional

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2002 y 2003

Condiciones Generales de Trabajo del Sistema Banrural

## INTERNET

<http://www.banrural.gob.mx>

<http://www.ipab.org.mx>

<http://www.condusef.gob.mx>

<http://www.consar.gob.mx>

<http://www.cnbv.gob.mx>

<http://www.cnsf.gob.mx>

<http://www.shcp.gob.mx>

<http://www.banxico.org.mx>

<http://www.financierarural.gob.mx>

<http://www.cddhcu.gob.mx>

<http://www.amsfol.com.mx>

<http://www.fundacioncolosio.org/colosio2.htm>

<http://www.rae.es/>