

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO MERCANTIL

INSTITUTO DE PROTECCION AL AHORRO BANCARIO

TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

JOSE LUIS SANTANA GARDUÑO

ASESOR: DOCTOR JESUS DE LA FUENTE RODRIGUEZ

MEXICO, D.F.

2009



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN-	3
ABREVIATURAS-	5

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES

I.- Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple.

A.- Creación.-	6
B.- Naturaleza jurídica.-	14
C.- Marco jurídico.-	14
D.- Objetivos.-	15

II.- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

A.- Creación.-	16
B.- Naturaleza jurídica.-	25
C.- Marco jurídico.-	29
D.- Objetivos.-	30

CAPÍTULO SEGUNDO

INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

I.- Creación.-	61
II.- Naturaleza jurídica.-	73
III.- Marco jurídico.-	75
IV.- Objetivos.-	76
V.- Objeto.-	76
VI.- Funciones.-	78
VII.- Estructura.-	80
VIII.- Traslado de la cartera del FOBAPROA al IPAB y su problemática.-	85

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DEL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

I.- Protección del ahorro en los bancos múltiples.

A.- Bancos múltiples protegidos.-	92
B.- Operaciones protegidas.-	93

C.- Monto de protección.-	97
II.-Apoyo financiero a bancos múltiples con problemas financieros.	
A.-Dictamen técnico.-	-101
B.- Rehabilitación.-	102
C.-Liquidación.-	106

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN A SU MARCO JURÍDICO

I.- Tipificar en la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario los delitos en los que pueden incurrir los funcionarios y empleados en un título especial denominado de delitos.-	-110
II.- El Instituto de Protección al Ahorro Bancario como un organismo autónomo.	117
CONCLUSIONES.	124
BIBLIOGRAFÍA.-	128

INTRODUCCIÓN

Al momento de buscar un tema de tesis, me interesó el estudio del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), ya que el mismo se me hizo un tema interesante y novedoso, especialmente por el problema de carácter financiero que se suscitó en el año de 1994, cuando hubo crisis financiera en los bancos, cuyo antecedente para resolverla fue el FOBAPROA; es por tal motivo que en el presente trabajo de investigación, en el capítulo primero, se hace un análisis de los antecedentes del citado IPAB como son: el FONAPRE y el FOBAPROA.

En el capítulo segundo, se realiza el estudio del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, precisando su naturaleza y marco jurídico.

En el capítulo tercero se habla de sus dos objetivos: El primero es apoyar a los depositantes de los bancos múltiples hasta por \$400,000.00 udis, en el caso de quiebra de dichos bancos y el segundo liquidando o rescatando a dichas instituciones a través de un programa.

En el capítulo cuarto, se propone que en la ley que regula dicho Instituto se adicione un Título Sexto, en donde se contemplen delitos que puedan ser cometidos por los funcionarios y empleados del mismo, así como también, se propone que dicho Instituto, sea un organismo autónomo, ya que de esta manera se fortalecería y estaría mejor preparado para evitar futuras crisis similares a la de

1994, en la cual se crearon grandes deficiencias en las Instituciones de Banca Múltiple que acarrearón graves problemas para el país.

Finalmente, se señalan las conclusiones y la bibliografía del presente trabajo de investigación.

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS

B.M.- Banco de México

CNBV.- Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

FOBAPROA.- Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

**FONAPRE.- Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca
Múltiple.**

IPAB.- Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

LIC.- Ley de Instituciones de Crédito.

LPAB.- Ley de Protección al Ahorro Bancario.

DOF.- Diario Oficial de la Federación.

LRSPBC.- Ley Reglamentaria del Servicio de la Banca y Crédito.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES

I.- Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple.

A.-Creación.

La importancia de un Sistema de Protección al Ahorro Bancario se encuentra en los siguientes aspectos fundamentales:

- “Es esencial para el funcionamiento estable y eficiente de un sistema financiero, ya que contribuye a evitar graves trastornos en los bancos.

En efecto, la insolvencia de una Institución de Banca Múltiple provoca grandes trastornos en el sistema económico general del país, por sus perniciosos efectos sobre la confianza interna y la disponibilidad de recursos internacionales de crédito, lo que obliga normalmente al Estado a responder por las obligaciones asumidas por las instituciones insolventes por medio del otorgamiento de garantías a los depósitos o que directamente intervenga el Banco Central, a través de la concesión de líneas de crédito, las cuales, debido a la situación de la Institución de Banca Múltiple deudora, presentan escasas posibilidades de recuperación.

De más está profundizar en los problemas que provoca la insolvencia de un banco múltiple en la normalidad de las transacciones de la economía, por la suspensión de pagos que ello implica; los graves

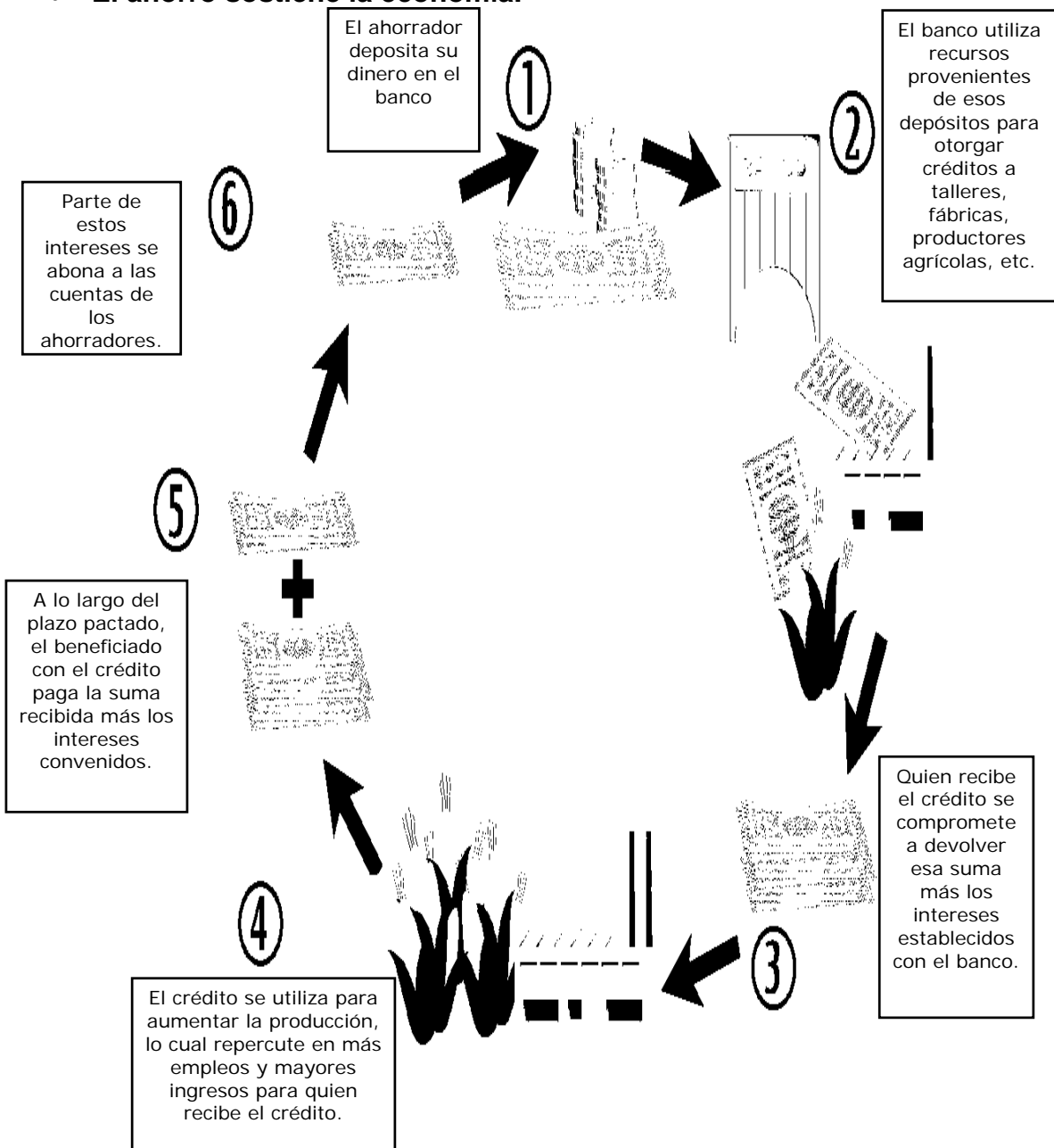
trastornos que ocasiona al ahorro nacional, que tiende a desviarse a inversiones más sólidas en el extranjero y por último, la falta de confianza generalizada que produce, la que puede ocasionar retiros masivos de depósitos poniendo en peligro la liquidez y en definitiva, la solvencia de todo el sistema financiero por los efectos concatenados que se presentan.

- Auxilia a un proceso de desenvolvimiento económico, fortaleciendo la confianza en las Instituciones de Banca Múltiple como mecanismo captador y colocador de recursos para el desarrollo del país.
- Protege a los depositantes de Institución de Banca Múltiple, que sean objeto de insolvencia.
- Permite una competencia más eficiente y efectiva entre Instituciones de Banca Múltiple, ya que en la ausencia de un sistema de garantía de depósitos bancarios, los bancos mayores pueden ser percibidos como más seguros que los bancos menores”¹.

Lo anterior se puede ilustrar con el siguiente cuadro, en el cual se explica en forma detallada el funcionamiento del ciclo bancario, así como también, como el ahorro sostiene la economía, y en qué momento entra el IPAB cuando se rompe dicho ciclo.

¹ De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo II, Quinta edición, Porrúa, México, 2007, Pág. 1563.

- “Funcionamiento del ciclo bancario.
- El ahorro sostiene la economía.

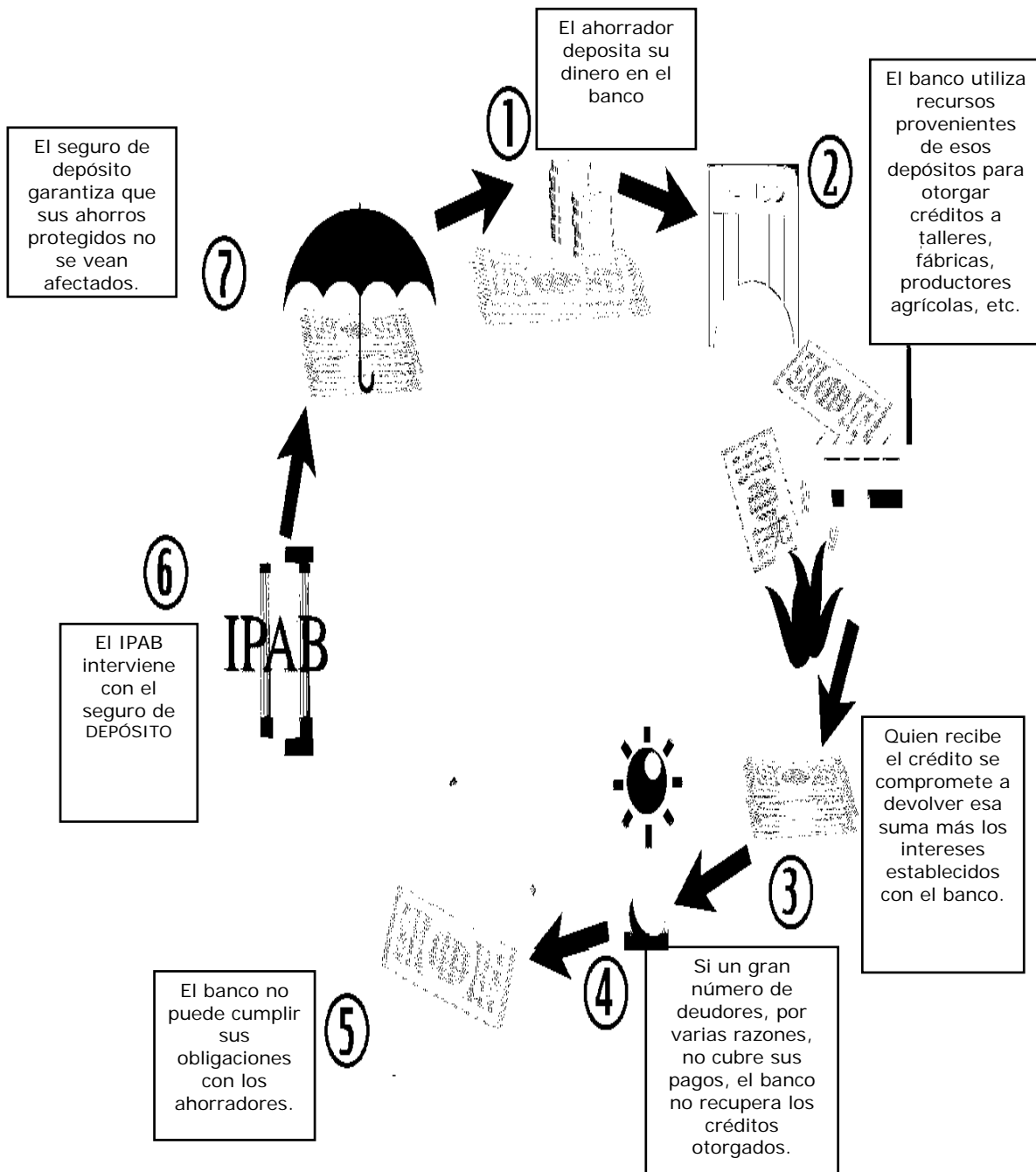


El IPAB asegura.

El IPAB interviene en caso de que el banco no tenga suficiente solvencia para

cumplir sus obligaciones con los ahorradores”².

“El IPAB interviene en el ciclo bancario para que se complete en forma correcta



protegiendo así el ahorro.”³

² www.ipab.org.mx

En México ha sido una preocupación permanente de las autoridades financieras, el mantener la confianza respecto a los recursos que le son confiados a los bancos. De esta forma, el Gobierno Federal siempre había garantizado en su totalidad los derechos de los depositantes, independientemente de los problemas financieros en que hubieran caído las instituciones.

Con el advenimiento de la banca múltiple en 1978, se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas, incidiera en las finanzas del Gobierno Federal, si bien dicha política estaba inspirada en el propósito de proteger los intereses del público inversionista. El cuestionamiento se hizo más relevante al fusionarse, bajo nuevo esquema, instituciones mediana y pequeña, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyo por montos cada vez mayores; una consideración adicional fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.⁴

Durante el año de 1981 se llevaron a cabo reformas a la Legislación Bancaria tendientes a establecer la creación de un mecanismo de protección a los depositantes de instituciones bancarias, lo anterior con base en las siguientes razones:

³ www.ipab.org.mx

⁴ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Tomo II, Op. Cit. Pág. 1569.

- La preocupación constante y tradicional del Gobierno Federal por otorgar dicha protección, misma que se ha visto reflejada en la política de apoyo a las instituciones en beneficio del interés colectivo.
- Que el desarrollo alcanzado por el sistema bancario vaya acompañado por una disminución del riesgo de intermediación crediticia haciendo factible que el propio sistema garantice las obligaciones asumidas por las instituciones que lo integran esto a través de un mecanismo formal de protección que mantenga la confianza del público.
- La convicción de que ese mecanismo de protección que se implemente desarrollará más la solidaridad sectorial, toda vez que los problemas que llegase a enfrentar una institución de crédito podría representar un costo para los demás y en consecuencia los bancos tendrían un mayor interés en promover el buen comportamiento del sistema y la adopción de medidas preventivas oportunas a fin de evitar pérdidas.

La medida adoptada por el Gobierno Federal el 1º de septiembre de 1982, de expedir el Decreto de Nacionalización de la Banca Privada, dejó sin efecto la implantación del mecanismo en comentario, en virtud de que en el artículo cuarto del mencionado decreto se estableció que, el Ejecutivo Federal garantizaría el

pago de todos y cada uno de los créditos que tengan a su cargo las instituciones a que se refiere dicho decreto.⁵

Desde el siglo XIX y hasta el año de 1982, la banca mexicana se había encontrado en manos de la iniciativa privada operando con la naturaleza jurídica de sociedades anónimas, las cuales realizaban dicha actividad a través de una concesión otorgada por el Estado, pero tras la crisis de los precios del petróleo y el sobre endeudamiento, el primero de septiembre de 1982 se anunció la nacionalización de la banca privada mediante un Decreto Presidencial el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación en esa misma fecha, más que una nacionalización de la banca, fue una expropiación por causa de utilidad pública, en ese sentido el Estado adquirió el control accionario de los bancos del país indemnizando a los accionistas privados.

“Como consecuencia de tales medidas, se inició un proceso para cambiar el esquema bancario del país, entonces integrado por instituciones privadas, públicas y mixtas, dando lugar a un nuevo sistema de banca plenamente en manos del Estado⁶.

Es interesante observar que la indemnización operó bajo un esquema de Bonos de Indemnización Bancaria a 10 años por un monto superior a los \$1,200.00 millones de dólares. Dos meses después de la de la expropiación, el 17

⁵ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Tomo II, Op. Cit. Pág. 1569.

⁶ Herrejón Silva, Hermilo, El Servicio de la Banca y Crédito, Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 164.

de noviembre de 1982, se adicionó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un párrafo cuarto, para establecer que el Estado sería el único que prestaría el servicio de la banca y crédito y que ya no se concesionaría a los particulares y que en una ley reglamentaria regularía todo lo relativo a la banca, con esto se dio un sustento constitucional al monopolio estatal de la banca como resultado del Decreto de Nacionalización. Y de esta forma 59 instituciones bancarias fueron expropiadas y pasaron a manos del Estado.

Con motivo de la nacionalización, los bancos dejaron de moverse en un régimen de competencia y fueron sometidos a un régimen de uniformidad jurídica y económica, lo que trajo como consecuencia, la fusión de los bancos más pequeños, quedando reducido el mercado a tan solo 18 instituciones nacionalizadas, y se convirtieron en sociedades nacionales de crédito y sus directivos y empleados pasaron a ser servidores públicos, esta situación provocó que en un momento dado respondieran más a la dinámica de la burocracia y a las necesidades políticas de financiamiento del gobierno, que a las exigencias de los sectores productivos nacionales.⁷

En este periodo se dio un cambio jurídico fundamental relacionado con la creación en el año de 1985 de un Fondo de Protección de los Depósitos de los Usuarios de los Bancos, denominado “FONAPRE” (Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple), lo anterior con base en el artículo 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (publicada en el Diario

⁷ Cfr. <http://islandia.law.yale.edu/>

Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985), en el cual el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto actuaría como fideicomitente, el fiduciario sería el Banco de México y los bancos del sistema que presentaran algún problema financiero serían los fideicomisarios. El máximo órgano de decisión dentro de dicho fideicomiso sería un Comité Técnico, integrado por cuatro funcionarios de la SHCP, tres del Banco de México y dos de la Comisión Nacional Bancaria, (actualmente CNBV) y el cual sería financiado por aportaciones de los bancos.⁸

B.- Naturaleza jurídica.

El FONAPRE era un fondo de carácter público, ya que si bien es cierto que las aportaciones provienen del ahorro de particulares, su fin fundamental era garantizar que las instituciones de crédito (denominadas Sociedades Nacionales de Crédito) que en ese momento formaban parte de la administración pública, cumplieran con sus obligaciones en caso de que en algún momento no pudieran hacer frente a las mismas por caer en insolvencia.

C.- Marco jurídico.

El artículo 77 fracción primera de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, fue promulgada en 1985 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de dicho año y se derogó en el año de 1990, se establecía que las Instituciones de Banca Múltiple deberían participar en el

⁸ Cfr. Acosta Romero, Miguel, Nuevo Derecho Bancario, Novena Edición, Porrúa, México, 2003, Pág. 690.

mecanismo de apoyo preventivo para preservar su estabilidad financiera, cuya organización y funcionamiento se sujetaría a lo siguiente:

El Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, constituiría en el Banco de México un fideicomiso que se denominara Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, cuya duración sería indefinida.⁹

D.- Objetivos.

El Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), tenía como objetivo: Apoyar la estabilidad de dichas Instituciones y evitar que tuvieran problemas de carácter financiero que resultasen en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Las reglas de operación para dicho fondo, que establecía la citada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, eran las siguientes:

- Otorgar financiamientos a las instituciones por medio de depósitos, créditos o préstamos;
- Adquirir obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones;
- Adquirir certificados de aportación patrimonial serie "B";

⁹ Ídem.

- Adquirir créditos, valores y otros activos de las instituciones; y
- Realizar aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando ello sea estrictamente necesario.¹⁰

II.- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

A.- Creación.

En la historia de la banca nacional, las instituciones que han llegado a ser intervenidas, nunca tuvieron gran importancia dentro del sistema bancario nacional; ya que en estos casos se trataron en su mayoría de sociedades financieras pequeñas y con recursos de baja significación en comparación con los totales del sistema, aunado a que contaban con rigurosos sistemas de control de los créditos, los cuales difícilmente otorgaban.

En el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, cuando nos hicieron creer que México "casi alcanza el primer mundo". El primero de mayo de 1990, se anunció la reprivatización de la banca, pero no se volvió a la situación que prevalecía hasta 1982, en la cual la banca se consideraba una concesión del Estado, ahora se privatizaba y ahora iban a nacer a la vida jurídica a través de una

¹⁰ Cfr. Huerta González, Arturo, El Debate del Fobaproa, Editorial Diana, México, 1998, Pág. 33.

autorización discrecional otorgada por el Gobierno Federal a través de la SHCP, (actualmente a través de la CNBV conforme a la LIC).

El día 27 de junio se volvió a modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 28 para derogar el párrafo cuarto, con la finalidad de dejar de considerar a la banca como un área económica reservada para el Estado. Después de esto la economía funcionaba con gran dinamismo, era próspera y variada; las ventas, las compras, las solicitudes y las concesiones de crédito se concretaban con una gran facilidad gracias a los bancos; estos tenían la política de "crédito para todos".

Los bancos regresaban a manos privadas y por ese motivo, en el extranjero se tenía una gran confianza en México, los inversionistas traían sus dólares, marcos, yenes, francos, etcétera. El Gobierno Federal veía con gran optimismo el futuro, mismo que se encargó de contagiar a la población.¹¹

La mayoría de las personas, que nunca habían tenido crédito, ahora tenían acceso a él, por lo que solicitaban tarjetas de crédito, préstamos para automóviles, casas y un sin fin de satisfactores. A partir de 1990, el crédito tuvo

¹¹ Cfr. <http://islandia.law.yale.edu/>

una enorme expansión, todos lo pedían y las instituciones de crédito, lo otorgaban. Eran los años anteriores a la crisis de 1994.

Todos veían sólo "bienestar y progreso". Lo que nadie veía era la falta de experiencia de los "nuevos banqueros" para saber a quién, cuanto y cómo prestar el dinero. No se veía además, la presencia eficiente por parte del Estado, de un sistema de supervisión y regulación para bancos múltiples; ya que éstos habían estado sujetos a un riguroso control en el pasado y por tal motivo no concedían créditos tan fácilmente.

También, el Estado sacó al mercado una enorme cantidad de tesobonos, una especie de pagarés, que servían para garantizar a los extranjeros su inversión, es decir, que se garantizaba que al día de su pago se haría en pesos mexicanos y de acuerdo al valor que tuviera el dólar.

El 1 de enero de 1994 se produjo el levantamiento armado en Chiapas y entró en vigor el Tratado de Libre Comercio, así como otros fenómenos sangrientos que sacudieron al país durante ese año los cuales, empezaron a cambiar el clima de "tranquilidad", y cuando la población empezaba a reaccionar de todo lo anterior, la crisis estaba ya encima; Las tasas de interés subieron

dramáticamente, los capitales nacionales y extranjeros salieron del país rumbo a mejores condiciones de rendimiento, y sobre todo de confianza y seguridad.

Era 1995, 29 mil millones de dólares en tesobonos se vencían, los bancos no cobraban, los clientes no pagaban y México seguía pidiendo prestado.

A raíz de lo anterior, surgió en México el problema de la cartera vencida de los bancos y su posterior rescate por parte del Gobierno Federal, acción conocida actualmente como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

“En la crisis de 1994 los bancos extranjeros no se encontraban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos, por lo que el Banco de México, a través de FOBAPROA, les concedió diversos préstamos para cumplir sus obligaciones en moneda extranjera, hasta que se encontraran en condiciones de renovarlos. Se llevaron acabo intervenciones en diversos bancos, de conformidad con lo establecido por el artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito, que señala que cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores existan en los bancos irregularidades de cualquier genero que afecten su estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del publico ahorrador,

dicha Comisión podrá declarar la intervención del caso. Se procede así a su saneamiento”¹².

La Ley de Instituciones de Crédito que entró en vigor en julio de 1990 y que regula el funcionamiento de la banca múltiple reprivatizada, señalaba en su artículo 122 la obligatoriedad de un instrumento con fines equivalentes al FONAPRE pero con modalidades operativas diferentes, cuya denominación era el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

“El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) era un fideicomiso que utilizaba el Gobierno Federal, a través del Banco de México, para proteger el capital de los ahorradores en el sistema bancario, creado de conformidad con el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito de 1990”¹³.

El Banco de México era el encargado de administrar este fideicomiso, el cual fue constituido por el Gobierno Federal, pero esto no le daba el carácter de Entidad de la Administración Pública Federal y por lo tanto no estaba sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

¹² Montaña Salazar, Alejandro, Delitos Financieros en México, Editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002, Pág. 380.

¹³ Varela Juárez, Carlos, Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano, Editorial Trillas, México, 2003, Pág. 293.

“El patrimonio del FOBAPROA, se integraba por las aportaciones ordinarias y extraordinarias de dinero que las Instituciones de Banca Múltiple estaban obligadas a cubrirle (artículo 122 fr. III de la LIC).”¹⁴

Estas cuotas serían conforme a lo determinado por la Secretaría de Hacienda Y Crédito Público. En su etapa inicial por las instituciones, fueron calculadas en la duodécima parte del 1/1000 sobre el pasivo directo derivado de la captación- público que para 1994 equivalía a la duodécima parte de 3/1000. Estas aportaciones se consideraban como un gasto para las instituciones y eran deducibles de impuestos.

Los tipos de aportaciones de las Instituciones de Banca Múltiple al Fondo Bancario de Protección al Ahorro eran las siguientes:

- Aportaciones iniciales.- Éstas correspondían a las instituciones de nueva creación y se calculaban aplicando al patrimonio neto del FOBAPROA, el porcentaje que el capital del nuevo banco representa sobre la suma del capital neto total de la banca múltiple.

¹⁴ Mendoza Martell, Pablo, Lecciones de Derecho Bancario, Segunda edición, Editorial Porrúa, México, 2003, Pág. 45.

- Aportaciones ordinarias.- Las mismas eran fijas y anuales y no podían ser mayores a 5 al millar sobre captación directa total. Se calculaban en función del saldo promedio mensual de la captación del público (depósitos a la vista, cuentas de ahorro y aceptaciones bancarias), tanto en moneda nacional como en dólares (USD), al cual se le aplicaba la doceava parte de 3 al millar pagaderos mensualmente.
- Aportaciones extraordinarias.- Las cuales no podían exceder de 7 al millar sobre el importe al que ascendían las obligaciones.
- Productos y rendimientos.- Éstos eran derivados de las operaciones que realizaran las inversiones que mantuvieran y los préstamos o apoyos que otorgaran.

En síntesis, las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondiente al año natural, no excedían respectivamente del cinco al millar y

del 7 al millar del importe al que ascendían las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo de Protección al Ahorro Bancario.

El Banco de México se encargaba de cargar el importe de dichas cuotas en las cuentas que tenía de las Instituciones de Banca Múltiple, precisamente en las fechas que tales pagos debían efectuarse. Las cantidades así cargadas serían abonadas simultáneamente al FOBAPROA.

El FOBAPROA no recibía aportaciones por parte del Gobierno Federal ni del Banco de México, pero si había recibido de éste último, crédito de carácter transitorio.

El Gobierno del Fondo Bancario de Protección al Ahorro estaba integrado de la siguiente manera:

El Órgano rector era un Comité Técnico que estaba conformado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Director General del Banco de

México, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y otros funcionarios de alto nivel.¹⁵

Las condiciones de acceso al fondo eran las siguientes:

- La institución interesada debía presentar una solicitud por conducto del Banco de México, la cual contenía una explicación detallada de las causas que originaron los problemas por las cuales recurre al Fondo; términos y condiciones de los apoyos solicitados y la aplicación que se propone dar a los recursos que en su caso recibía.
- Con dicha solicitud debía presentar asimismo, un programa correctivo y exponer las medidas tendientes a evitar reincidencias en los problemas que dieron lugar a su necesidad de apoyo.

Tanto la solicitud como el programa correctivo propuesto debían ser suscritos por el Director General del Banco, con acuerdo favorable de su Consejo de Administración.

¹⁵ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Tomo II, Op. Cit. Pág. 1580.

- El Comité era el encargado de resolver sobre la solicitud presentada, previo examen y dictaminación del subcomité, quien evaluaría la información proporcionada por el banco y la viabilidad del programa correctivo propuesto. De la resolución que se tomaba se informaba tanto a la institución solicitante como a su consejo de administración.
- Además, para que las instituciones pudieran recibir apoyos preventivos, debían garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario pudiera satisfacer la garantía referida.
- Las Instituciones de Banca Múltiple estaban obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicitaba para cumplir con sus fines, así como poner en conocimiento del mismo con toda oportunidad, cualquier problema que confrontaran y que a su juicio, pudiera dar lugar a apoyos al Fondo.

- Las Sociedades Nacionales de Crédito propiedad del Gobierno Federal, no participaban en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, en virtud de que se consideraba que el estado siempre respondería por ellas.¹⁶

En cuanto al modo de funcionar:

- El Fondo Bancario de Protección al Ahorro no solo realizaba funciones tendientes a la administración del patrimonio fideicomitado, también coadyuvaba en las funciones de supervisión bancaria que realizaban las autoridades financieras. Ya que con la información que le proporcionaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y el Banco de México, elaboraba un análisis de cada una de las instituciones de crédito y compartía con las autoridades los resultados de su diagnóstico.
- Podía otorgar apoyos directos a la institución o esperar resultados de una intervención de la CNBV en la institución para determinar la forma de apoyo que se otorgaría, y así, con la información recabada, el FOBAPROA diseñaba con la institución bancaria de que se trate,

¹⁶ *Ibíd*em, Pág. 1579.

un programa correctivo obligatorio para la misma. Dicho programa establecía la aplicación que se debía de dar a los recursos que recibirían las instituciones apoyadas, e indicaba las acciones correctivas que pretendían seguir para recuperar la estabilidad y autosuficiencia financiera de la institución.

- En cuanto a los apoyos financieros técnicos, éstos se destinaban a resolver problemas estructurales de los bancos, ahora que también se usaban para resolver problemas considerados como de carácter general del sistema financiero mexicano.

B.- Naturaleza jurídica.

En el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito se establecía que el FOBAPROA no obstante que se encontraba constituido por el Gobierno Federal, esto no le daba el carácter de Entidad de la Administración Pública Federal, sino que por disposición de la ley se le daba el carácter de un fideicomiso de carácter privado.

Para determinar su naturaleza jurídica de este fideicomiso es necesario hacer un estudio de los elementos de un fideicomiso público y finalmente compararlos con los elementos que integran al FOBAPROA, para así determinar si se trata de un fideicomiso público o privado.

Un fideicomiso público, “es un contrato por medio del cual el gobierno federal, a través de sus dependencias y en su carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes del dominio público (previo decreto de desincorporación o del dominio privado de la federación, que afecta fondos públicos), a una institución fiduciaria, (por lo general Sociedades Nacionales de Crédito), para realizar un fin lícito, de interés público”¹⁷.

El artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que los fideicomisos:

“Son aquellos en 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 análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos”¹⁸.

En cuanto a los elementos tanto del fideicomiso público y los del FOBAPROA se puede diferenciar lo siguiente:

- “En cuanto a los sujetos:

1.- Fideicomitente.

¹⁷ Mendoza Martell, Op. Cit. Pág. 41.

¹⁸ Ídem.

En el fideicomiso público, como regla general se encuentra al Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas o los ayuntamientos en los municipios. En el FOBAPROA, aunque es constituido por el Gobierno Federal, el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito en su fracción primera primer párrafo, establecía, que el FOBAPROA no tiene el carácter de entidad de la Administración Pública Federal y las aportaciones que lo conforman, proviene de Instituciones de Banca Múltiple, sí observamos, estas instituciones no forman parte del Estado, por lo que se considera como un fideicomiso privado”¹⁹.

“2.- Fiduciario.

En el fideicomiso público las funciones de fiduciario las tienen las Instituciones Nacionales de Crédito, la Banca de Desarrollo y las Instituciones de Banca Múltiple. En el FOBAPROA de acuerdo a lo establecido por el citado artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito es el Banco de México.

3.- Fideicomisario.

En el fideicomiso público, son las personas tanto físicas y morales que se benefician con estos fideicomisos creados por el Gobierno Federal, con el objeto de impulsar las áreas prioritarias de desarrollo dentro del mismo Estado. En el FOBAPROA, según el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, son las instituciones de crédito que enfrentan problemas financieros y en general el público ahorrador e inversionista.

¹⁹ Ídem.

- En cuanto a los fines:

En el fideicomiso público, el fin es auxiliar al Estado en sus atribuciones, para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, las cuales tienen como finalidad satisfacer las necesidades de la colectividad. En el FOBAPROA, el fin es realizar operaciones preventivas para evitar o colaborar en los problemas financieros que se presenten en las Instituciones de Banca Múltiple, así como también procurarlas para el cumplimiento de sus obligaciones que se presenten como consecuencia de las operaciones de captación y de servicios que celebran con su clientela, a través de actos jurídicos de carácter privado”²⁰.

- “En cuanto a su patrimonio:

En el fideicomiso público, el patrimonio de dicho Instituto consiste en la afectación de bienes del dominio público de la federación, así como también bienes del dominio privado de la federación. En el FOBAPROA, conforme a lo establecido por el artículo 122 fracción III de la Ley de Instituciones de Crédito se integra por las aportaciones ordinarias y extraordinarias que las Instituciones de Banca Múltiple están obligadas a cubrirle. Lo que le da el carácter de fideicomiso privado al FOBAPROA.

- En cuanto a su marco legal:

²⁰ Ibídem, Pág. 42.

El fideicomiso público, forma parte de la Administración Pública Federal Paraestatal, por lo que está sujeto y le son aplicables las disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como también lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Y en el FOBAPROA, es aplicable lo dispuesto en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito en forma supletoria y por la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 122, y la cual no le da el carácter de Entidad de la Administración Pública Federal. Por lo que no está sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades”²¹.

C.- Marco jurídico.

El FOBAPROA se encontraba regulado en primer lugar por la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 122, y el cual fue derogado el 19 de enero de 1999, en el mismo se establecía:

Artículo 122 Las Instituciones de Banca Múltiple deberán participar en el mecanismo preventivo y de protección al ahorro, cuya organización y funcionamiento será de acuerdo con las siguientes fracciones:

I.- El Banco de México administrará un fideicomiso que se denominará Fondo Bancario de Protección al Ahorro, cuya finalidad será la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las Instituciones de Banca Múltiple, así como procurar el cumplimiento

²¹ Ídem.

de obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del Fondo.

La constitución del fideicomiso por el Gobierno Federal no le dará el carácter de Entidad de la Administración Pública, y por lo tanto, no estará sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

D.- Objetivos.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro, fue creado en 1990 de acuerdo a lo dispuesto en el citado artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, (que dice en esencia que el banco no dejará sin su dinero al cliente en caso de quiebra) como un fideicomiso para realizar operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las Instituciones de Banca Múltiple.

También debía procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones. Pero el Fondo Bancario de Protección al Ahorro fue creado para funcionar en una sola institución aislada, no para funcionar con todo el sistema bancario en dificultades.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro era sólo un instrumento financiero que necesitaba fondos para que el ahorro no desapareciera, la inversión no se acabara y el empleo siguiera existiendo.

Así, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, otorgaba financiamientos a Instituciones de Banca Múltiple, préstamos, créditos simples, o en cuenta corriente; o bien, adquiriría títulos representativos de su capital social y obligaciones subordinadas convertibles en acciones de las mismas.

Con sus recursos el fondo garantizaba que los ahorradores o inversionistas no sufrieran daños en caso de insolvencia de las instituciones de crédito. Procuraba que se cumplieran todas las obligaciones a cargo de las mismas, siempre y cuando se deriven de sus operaciones propias. Esto significaba que no se cubrían pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, operaciones resultantes de actos ilícitos, irregulares y de mala fe, ni créditos otorgados entre los propios bancos participantes que administrara el Banco de México.

Y como se ha visto, “desgraciadamente, varios de los grandes créditos en poder del Fondo Bancario de Protección al Ahorro están asociados con operaciones fraudulentas y de corrupción. Por eso diputados de oposición rechazaban convertir en deuda pública los pasivos del rescate, sin antes auditar 604 créditos mayores de 50 millones de pesos, que representaban cerca de 80 % de la deuda total del FOBAPROA”²².

²² Varela Juárez, Carlos, Op. Cit. Pág. 293.

En síntesis el objetivo del FOBAPROA, era realizar las operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que se pudiesen presentar en las Instituciones de Banca Múltiple; así como procurar el cumplimiento de obligaciones que tenían a cargo dichas instituciones.

Los programas de saneamiento bancario, eran aquellos que realizaba el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, para ayudar al saneamiento del sistema bancario y por ende la recuperación de la economía nacional, lo anterior, debido a los problemas generados por la crisis bancaria experimentada a finales de 1994, y fueron entre otros los siguientes:

“Intervención y saneamiento de los bancos. Desde 1994 fueron presentados diversos casos de bancos insolventes, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a sus obligaciones con los ahorradores.

El artículo 138 de la Ley de Instituciones de Crédito señalaba que, cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, existan en los bancos irregularidades de cualquier género que afecten su estabilidad o solvencia y pongan en peligro los intereses del público ahorrador, la Comisión podrá declarar la intervención de la institución de que se trate.

En los casos en que la insolvencia provenía de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, se tuvo que intervenir directamente la administración de los bancos y proceder a su saneamiento. Al tiempo que se protegía a los ahorradores que resultaron defraudados, y se procedió a iniciar las acciones penales correspondientes contra los responsables.

Es importante señalar que las autoridades financieras instauraron más de 40 procesos penales en contra de altos ejecutivos bancarios, incluyendo a tres ex presidentes de consejos de administración.

En los casos en que la insolvencia de los bancos se debía a la administración deficiente, insuficiencia de su capital o problemas agudos en la recuperación de los créditos otorgados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores busco que los accionistas o socios aportarán más dinero a través del programa de capitalización y compra de cartera. Cuando esto no era posible el Fondo Bancario de Protección al Ahorro procedía a sanear las instituciones.

El siguiente ejemplo nos puede explicar con claridad en que consiste el saneamiento. Un banco recibe depósitos por 30 mil millones de pesos, mismos

que a su vez presta a sus clientes. Si al vencimiento de los depósitos que le fueron confiados el banco solo puede, por incumplimiento de sus deudores, regresar veinte mil millones de pesos, se genera un serio problema cuyas consecuencias pueden repercutir en todo el sistema. La función del FOBAPROA es, precisamente, que esto no suceda, razón por la cual proporciona al banco los 10 mil millones faltantes a través de pagarés avalados por el Gobierno Federal. Estos pagarés al igual que los créditos, forman parte de los activos del banco.”²³

“Los bancos que después de dicho saneamiento no podían seguir operando fueron vendidos a otras instituciones bancarias mexicanas o extranjeras. Hasta el primer semestre del año de 1998, el Gobierno había intervenido, asumido el control y/o transferido a otros inversionistas un total de 17 instituciones bancarias, las cuales incluían a más de la mitad de las que habían sido reprivatizadas en 1991 y 1992. Siendo estas: Inverlat, Unión, Confía, Cremi, Oriente, Obrero, Capital, Industrial, Interestatal, Anahuac, Sureste, Pronorte, Banpais, Serfin, Banco mexicano, Bancentro y Atlántico.”²⁴

Programa de capitalización y compra de cartera. “Los bancos que a pesar de los grandes problemas que tenían, aún podían seguir con su operación, el Gobierno decidió apoyarlos comprándoles parte de sus créditos; la condición

²³ Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Fobaproa, la Verdadera Historia, Sexta edición, México, 1998, Pág. 36

²⁴ *Ibíd.*, Pág. 38.

para hacerlo era que los dueños aportaran más capital o buscaran nuevos socios, y de esta manera fortalecer a dichos bancos.”²⁵

Los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fondo Bancario de Protección al Ahorro y se obligaron a compartir con el fondo las pérdidas que resultarán de la cartera que ya no se pudiera recuperar. El precio de los créditos que adquirió el Fondo Bancario de Protección al Ahorro se fijó sobre la base de los dictámenes realizados por despachos de contadores, los cuales fueron contratados con el fin de determinar su valor neto al momento de la compra.²⁶

“Los bancos recibieron pagarés del fondo con el aval del Gobierno Federal. Estos no eran negociables, pero producían intereses a una tasa promedio de CETES, y eran capitalizables cada tres meses. Todos los intereses producidos y el capital inicial, se pagaban a la fecha de vencimiento de los pagarés que es a diez años. Cuando los bancos lograban recuperar créditos de los que adquirió del fondo, el dinero se destinaba a la liquidación de los pagarés.”²⁷

²⁵ Ídem.

²⁶ Ídem.

²⁷ Ídem.

Las instituciones bancarias estaban obligadas a registrar la cartera crediticia de la operación en el balance general, así como el derecho de recibir el pagaré por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, además de la obligación de entregar los flujos derivados de la recuperación y cobranza que surgían con motivo de esa operación. Estos debían registrarse debido a que la institución recibía un pagaré que representa el valor neto en libros de los créditos al inicio de la operación, el cual se iría incrementando por los intereses generados a la tasa establecida y reducido por la responsabilidad asumida por la operación de cambio de los flujos de cobranza.

El uso del pagaré implicaba que la institución mantuviera en su balance los créditos, significando que las instituciones fueran las titulares de los derechos del crédito de la cartera, permitiéndoles tener el dominio de las acciones de recuperación y cobranza contra los deudores, liberando al gobierno del proceso de cobranza, además de que los bancos transmitían los beneficios y riesgos de los créditos al Fondo Bancario de Protección al Ahorro a cambio del bono, sin necesidad de realizar una compra-venta de créditos, cubriendo su posición abierta de riesgo.

Un punto importante en el pagaré es la obligación de la institución de crédito de crear reservas por la diferencia de intereses y rendimientos, y por las pérdidas asociadas a la recuperación de activos, es decir, las instituciones

deberían de constituir mensualmente y con cargo a sus resultados, las reservas por la disminución en el valor del pagaré, en el caso en que los intereses por el bono fueran superiores a los intereses generados por la cartera de crédito y por la valorización de los créditos denominados UDI'S.

Las compras de cartera de bancos, así como las inyecciones de capital a dichas instituciones por parte de los accionistas permitieron la mejora de sus índices de capitalización y de calidad de cartera crediticia.

Al participar en este programa, los bancos se vieron beneficiados en varios aspectos:

- Mejora en la calidad crediticia. La cartera que le fue transferida al Fondo Bancario de Protección al Ahorro se compuso de cartera vigente y de cartera vencida en la mayoría de los casos. Por lo que al intercambiar cartera vencida o deteriorada por un pagaré respaldado por el Gobierno Federal, la calidad de la cartera crediticia mejoró.
- Aportaciones de capital fresco. Debido a lo mencionado en el punto anterior y aunado a que los accionistas debían de capitalizar a los bancos a cambio de la reestructuración de sus carteras, los bancos

recibieron una gran cantidad de recursos frescos, además de que al mismo tiempo se capitalizaba el banco.

- Mejora en el índice de capitalización. Al combinar las aportaciones de capital con el intercambio de cartera vencida y/o de difícil recuperación por el pagaré y junto con las aportaciones de los accionistas, el índice de capitalización de las instituciones mejoró considerablemente. Debido al aumento del capital contable y a la disminución de los activos sujetos a riesgo. De 1994 a 1996 el índice de capitalización paso de 8 al 13.3 %, a finales de 1997 se ubicó en niveles de 16.9 % y para marzo de 1998 de 18.2 %.
- Aumento de los activos productivos. Al contar con el pagaré de gobierno federal aumentaron los activos producidos que generaban intereses y por lo tanto mejoraban los resultados del banco.

Al 31 de diciembre de 1996, fecha en que finalizó el programa, los bancos participantes comprometieron 63.3 mmp de aumento en el capital, en tanto que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro acordó una compra de cartera neta por 119.2 mmp.

Bancomer fue la institución que más cartera bruta traspasó al Fondo Bancario de Protección al Ahorro por la cantidad de 30.1 mmp, seguido por Banamex por la cantidad de 28.6 mmp y Serfin por la cantidad de 28.5 mmp. Hasta diciembre de 1996 las compras de cartera se habían tratado solamente de cartera comercial, siendo Bancomer y Banamex las únicas instituciones que traspasaron préstamos hipotecarios por la cantidad de 12.300 mmp cada una, de los 12.300 millones de pesos transferidos por Banamex 9.458 corresponden a su cartera vigente y 2, 842 millones eran cartera vencida.

Ventanilla de liquidez en dólares. “Como era de esperarse, al estallar la crisis los bancos extranjeros no estaban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos, por ello, el Banco de México, a través del FOBAPROA, les prestó a éstos los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en moneda extranjera, hasta que estuvieran en condiciones de renovar nuevamente sus préstamos. Cabe señalar que dichos apoyos se recuperaron en su totalidad.

El programa se cerró en 1995 y hoy esas mismas instituciones cuentan con acceso, Incluso en mejores condiciones que antes, al crédito de los bancos extranjeros.”²⁸

²⁸ *Ibíd.*, Pág. 34.

El fin de este programa era el de generar confianza y solvencia para detener la salida de capitales, que se habían generado a consecuencia de la crisis de 1994.

Venta y valuación de activos. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió activos de diversa naturaleza, como cartera crediticia y bienes muebles e inmuebles. Lo anterior se debió a los mecanismos de capitalización y compra de cartera, así como a los apoyos por la intervención y saneamiento de los bancos.

Entre los objetivos que buscaba el Fondo Bancario de Protección al Ahorro se incluía el de supervisar la administración de los activos que el fondo adquirió de los bancos, así como la búsqueda de esquemas que permitieran la recuperación de deudores viables, así como el de impulsar la creación de un mercado secundario de créditos y otros activos.

“Como parte de esta estrategia y considerando a la venta de los activos como un mecanismo importante para la recuperación, en abril de 1996 el Gobierno Federal estableció una empresa filial al FOBAPROA, que se denominó

Valuación y Venta de Activos (VVA), con el objeto de vender la cartera que adquirió el FOBAPROA a cambio de los pagarés que transfirió a los bancos. En agosto de 1997 se decidió la liquidación de dicha empresa, ante la baja cotización que estaban adquiriendo los activos en remate.”²⁹

“En el paquete de las iniciativas de ley enviadas por el Ejecutivo Federal, se contemplaba la creación de la Comisión de Recuperación de Bienes, cuya función sería la de recuperar y vender los activos que adquirió el FOBAPROA como resultado de la políticas de capitalización y saneamiento de los bancos.

El Gobierno señalaba que en la medida en que la existencia de una entidad especializada permitiera que estos activos se pudieran vender al precio más elevado posible, se lograba disminuir el costo fiscal de los programas de apoyo a ahorradores y deudores. Sin embargo, el precio de los activos no estaba determinado en función de qué tan especializada y eficiente pueda ser dicha Comisión, y de que ésta pudiera por tanto vender al mejor precio y reducir el costo fiscal.

Los precios de los activos dependían de las expectativas de la economía nacional, y de qué tan importantes son para obtener el mejor provecho y

²⁹ Huerta González, Arturo, Op. Cit. Pág. 51.

rentabilidad en su uso. Como la economía nacional enfrentaba expectativas de menor crecimiento, la valorización de los activos nacionales se vería afectada, por lo que sería difícil que tal Comisión pudiera obtener un gran precio de tales activos y reducir significativamente el costo fiscal. Poner un tiempo límite a la existencia de dicha Comisión, para que agilizará la venta de activos sería contraproducente, debido a que terminaría desvalorizándolos más de lo que ya estaban.”³⁰

La estrategia de esta empresa era una participación abierta a todos los empresarios mexicanos como son: banqueros, administradoras de sociedades de inversión o sociedades cercanas al medio financiero y a los extranjeros que estuvieran interesados y sobre todo calificados. Para esto se elaboró un esquema de registro previo a la subasta de valores en donde se descartaban a aquellos inversionistas que por algún motivo se consideraban indeseables, a fin de llevar un proceso abierto y totalmente público.

A finales de abril de 1997 se convocó en forma pública a participar en la primera operación de venta de cartera por un monto nominal aproximado de 135 millones de pesos, la subasta se realizó en julio. El 26 de agosto se llevó a cabo la segunda operación de venta de activos por un monto de 23.9 millones de dólares.

³⁰ *Ibíd.*, Pág. 52.

Programa de administradoras de cartera. Esto se realizó con la finalidad de agilizar el proceso de recuperación y basados en la experiencia internacional, la cual mostraba que uno de los mecanismos que se han utilizado con mayor éxito para la recuperación de activos en los países que han experimentado crisis bancarias, es la cesión de créditos a empresas administradoras de cartera. En noviembre de 1997 se dio inicio al Programa de Administradoras de Cartera previéndose la realización de dos transacciones piloto.

Para la primera de ellas se eligió la cartera comercial e industrial de bancos de oriente, que fue cedida en subasta a Banco Bilbao Vizcaya en asociación con la firma estadounidense AMRESCO el 25 de mayo de 1998, mientras que para la segunda transacción se seleccionó la cartera de Banco Obrero, que se tenía previsto subastar y ceder para agosto de 1998.

Las empresas administradoras de cartera permitían al Fondo Bancario de Protección al Ahorro maximizar la recuperación de sus activos, dándoles flexibilidad a las autoridades financieras y a los propios intermediarios para la transferencia de cartera en el futuro, fomentando así el desarrollo de un mercado secundario de créditos. Al mismo tiempo se realizaba la subasta de la empresa Synkro y Camino Real, que adquirieron diversos bancos como resultado de la capitalización de créditos.

Hasta finales de 1996, la cartera total bruta adquirida por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro alcanzaba un monto de 143 mil millones de pesos. Para finales de 1997, el monto de las obligaciones adquiridas por el fondo ascendía a 335 mil millones de pesos. Para marzo de 1998, los accionistas invirtieron 122 mil millones de pesos, teniendo el fondo un monto total 552,300 millones de pesos, con un acervo de activos cuyo valor a la misma fecha era de 222 mil millones de pesos, constituido por la cartera crediticia adquirida por el fondo y otros activos.

De acuerdo con información oficial hasta septiembre de 1998 el saldo total del Fondo en activos y pasivos sumaba 609 mil millones de pesos, por lo que la deuda había crecido un 9 % en tan solo 6 meses.

La distribución de apoyos a la banca fue de la siguiente manera:

En el periodo de enero a diciembre de 1995 el Banco de México otorgó créditos al Fondo Bancario de Protección al Ahorro por 37,975 millones de pesos, con el fin de eliminar las distorsiones en el mercado de dinero interbancario causadas por su participación, además de cubrir los quebrantos. Sin embargo, dada la mala calidad crediticia de esos bancos, sus contrapartes les cargaban altas tasas de interés, lo cual sesgaba el nivel general de estas en el mercado y dañaba aún más la situación de tales bancos.

En 1995 fueron seis las instituciones de crédito intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y/o que recibieron apoyos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro las cuales fueron:

- Banpaís
- Banco Obrero
- Banco de Oriente
- Banco del Centro
- Banco Interestatal e Inverlat.
- Además de Banca Unión y Cremi.

Instituciones que ya habían sido intervenidas en 1994.

La intervención del Fondo Bancario de Protección al Ahorro en los bancos se realizó mediante apoyos directos, donde la banca los garantizaba mediante el otorgamiento de sus acciones al Gobierno Federal, junto con la adquisición de su cartera con problemas de cobro por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, a cambio de pagarés cobrables a 10 años.

A continuación se describe como fue la actividad de cada uno de los bancos que recibieron apoyo por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro:

- **Banca Cremi.** “En febrero de 1995 suscribe un contrato de apertura de línea de crédito con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro por 4,800 millones pesos, a cambio de recibir como garantía el 100% de los títulos representativos del capital social.

El 6 de agosto de 1996, se vendieron las 160 sucursales por 160 millones de pesos a Banco Bilbao Vizcaya, que pasó a ser nuevo propietario de la cartera de dicho banco, la cual ascendía a 7,985 millones de pesos.”³¹

- **Banca Unión.** “En 1996 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro le abrió una línea de crédito por 9.200 millones de pesos y en noviembre de 1996 Banca Promex adquirió su cartera compuesta 5,253 millones de pesos y 470 millones de dólares por un monto de 299.6 millones de pesos.”³²

- **Banpaís.** “En 1995 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió todo el grupo financiero incluyendo al banco, arrendadora, factoraje, casas de cambio, afianzadoras, Servicios Corporativos

³¹ Huerta González, Op. Cit. Pág. 61.

³² *Ibíd.*, Pág. 62.

Mexival Banpaís, Multiarrendadora Financiera y Multifact, a cambio de un crédito por 8 mil millones de pesos. Además el banco recibió pagarés por un monto equivalente de 21.2 millones de pesos para su saneamiento y capitalización. A fines de 1997 se le venden a Banorte el 81% de las acciones (678 millones de pesos), donde el Fondo Bancario de Protección al Ahorro además de otorgar financiamiento para la liquidación de los trabajadores de Banpaís, se comprometió a garantizar su cartera hasta por 14, 615 millones de pesos y 625 millones de dólares”³³.

- **Grupo Financiero Inverlat.** Inverlat fue el tercer rescate con mayor costo fiscal después de Serfin y Banpaís.

“El Fondo Bancario de Protección al Ahorro asumió el control del banco en diciembre de 1995, con un crédito por 6,500 millones de pesos. Además a mediados de 1996, el fondo le inyecta 11, 385 millones de pesos para que continuará con su operación.

El 26 de julio de 1996 Bank of Scotia compra el 10 % de las acciones de Inverlat por un monto de 18.75 millones de dólares y en paquete de obligaciones subordinadas convertibles al 31 de marzo

³³ Ídem.

del 2000, con un precio de 125 millones de dólares adicionales, a cambio de que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro se hiciera cargo de la cartera vencida, comprometiéndose a cubrir los requerimientos de liquidez de la institución y a mantener el índice de capitalización en un nivel aceptable hasta la fecha.

Por lo tanto el Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió obligaciones subordinadas del grupo financiero por un monto de 23,981 millones de pesos.”³⁴

- **Banco Mexicano.** “En 1996, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro compró su cartera por 10,911 millones de pesos y 627.5 millones de dólares. Lo cual quiere decir que compró la cartera del banco a 85.9 centavos por cada peso. El cual fue adquirido posteriormente por el Banco Santander.”³⁵
- **Banca confía.-** “El 28 de enero de 1998 Banca Confía y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro establecieron un contrato por 600 millones de pesos, en el cual se estipulaba que el banco recibiría a

³⁴ *Ibíd*em, Pág. 63.

³⁵ *Ibíd*em, Pág. 64.

cambio y como una garantía el 100% de los títulos representativos del capital social del banco. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro para hacer frente a este compromiso aportó 26,534 millones de pesos. Más adelante City Bank adquiere este banco, una vez que su cartera fue saneada completamente y lo hace por un monto de 1,635 millones de pesos.”³⁶

- **Banco Obrero.** “Este ya había presentado problemas desde antes de la crisis de 1994, y el 17 de noviembre de 1994 los accionistas reconocieron las pérdidas de la institución, por lo que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro suscribió la mayoría de los títulos representativos del capital social de la institución, pagando 70,459 millones de pesos y posteriormente adquirió obligaciones subordinadas convertibles en acciones de banco por 229,540 millones de pesos. A fines de 1995 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro realizó otra aportación de capital por 750 millones de pesos y a finales de ese mismo año adquirió parte de su cartera por un monto de 2,500 millones de pesos. El 26 de marzo de 1997 Banco Obrero fue vendido a Banca Afirme por 77.9 millones de pesos.”³⁷

³⁶ Ídem.

³⁷ Ibídem, Pág. 65.

- **Banco del Atlántico.** El Fondo Bancario de Protección al Ahorro asumió el control de este banco en 6,600 millones pesos, para después fusionarlo con el Banco Vital. Aportando 1,000 millones de pesos en efectivo más una prima de 300 millones.

- **Banco del Centro.** “Esta institución a causa de la crisis bancaria había sufrido grandes pérdidas, las cuales para finales de octubre de 1996 ascendían a 10,782 millones de pesos y con un capital contable de 1,160 millones de pesos las pérdidas netas eran de 9,130.2 millones de pesos. El Fondo Bancario de Protección al Ahorro tenía la obligación de inyectarle recursos urgentemente a esta institución bancaria, por lo que el fondo absorbe la pérdida pendiente del banco 10,459.3 millones de pesos y 23.8 mil millones de dólares. Además asumió obligaciones de pago hasta por 1, 130.2 millones de pesos y 23.8 millones de dólares y posteriormente adquiere obligaciones de pago por 705.5 millones pesos y por 7.7 millones de dólares, a cambio del compromiso del Banco del Centro de administrar, recuperar y cobrar diversos créditos seleccionados.”³⁸

El 30 de junio de 1997 se vendió este banco a Banorte por un monto de 730 millones de pesos y se obligó al Fondo Bancario de

³⁸ Ídem.

Protección al Ahorro a responder por los pasivos contingentes existentes en el banco, así como por las controversias existentes que hayan motivado a procedimientos administrativos o judiciales en contra del banco. Igualmente el Fondo respondió por las obligaciones laborales y fiscales no cubiertas por el banco.

- **Banco del Sureste.** “En septiembre de 1997 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro le extiende una línea de crédito a esta institución por 50 millones de pesos, recibiendo a cambio y en forma de garantía el 100 % de las acciones del mismo y como más adelante sería fusionado con el Banco del Atlántico, se decidió que pagara al Fondo Bancario de Protección al Ahorro 122 millones de pesos más una prima de 10 millones, por dicha fusión.”³⁹
- **Banca Serfin.** “El rescate de Serfin ha implicado el uso de diversos mecanismos y medidas de apoyo no solo por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro sino también por parte de las instituciones financieras.

³⁹ *Ibíd.*, Pág. 66.

El 30 de junio de 1995 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió parte de su cartera por 4,940 millones de pesos. Para su capitalización, y en abril de 1996 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió nuevamente parte de su cartera por 19,968 millones de pesos.

El 20 de junio del mismo año el ING Bank intervino para su capitalización con un monto de 360 millones de dólares. El primero de julio el Fondo Bancario de Protección al Ahorro pago 2,646 millones de pesos para rescatar créditos o préstamos para la vivienda en poder del banco. En ese mismo mes, JP Morgan adquirió temporalmente obligaciones emitidas por la institución por 290 millones de pesos. Esta operación se realizó mediante un contrato en el cual JP Morgan tenía derecho a vender al Fondo Bancario de Protección al Ahorro las obligaciones subordinadas y las acciones que adquirió al precio de compra más los intereses que se generan a tasa libre a tres meses más el 2.25 % y por otro lado, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro tenía el derecho de comprar dichas obligaciones subordinadas y las acciones al precio del mercado.

En octubre de 1997 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro ejerció su opción de compra de las obligaciones a un precio de 319 mdd, representándole un gran negocio a JP Morgan, que en un año gano 29 millones de dólares (10 % de rendimiento).

El 8 de noviembre de 1996 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro adquirió de Serfin los derechos de crédito derivados de lo que debe el Fideicomiso para la Construcción de la Central Termoeléctrica de Topolobampo, obligándose a pagar 161.7 millones de dólares.

En marzo de 1997 la CNBV, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, el Grupo Financiero y Banca Serfin realizaron acuerdos con relación a la fase final de la capitalización del banco. El FOBAPROA asumió obligaciones de pago por 10, 300 Millones de pesos pagando en efectivo 5,100 millones de pesos y el resto en el año 2007 con todo e intereses. Igualmente compró acciones del grupo Financiero por 2, 100 millones de pesos para rescatar créditos carreteros que tenía la institución.

Más adelante, Honk Kong Shangai Bank (HSBC) Latino América adquirió el 19.9 % del capital social del Grupo Financiero Serfin del Fondo Bancario de Protección al Ahorro. A cambio, el Fondo otorgo a HSBC una protección respecto al valor de mercado de su inversión, si para el sexto año de su inversión el promedio del valor del mercado disminuye con respecto al monto antes invertido, el Fondo pagará a HSBC la diferencia, la cual sumaría a la deuda que el banco tiene con el FOBAPROA.

Al mismo tiempo, el Fondo Bancario de Protección al Ahorro se compromete a proteger el capital contable del Grupo Financiero Serfin en el supuesto de que su capital contable sea inferior a 10 mil millones de pesos para fines del año 2000; esto lo haría suscribiendo y pagando las acciones el Grupo Financiero por el monto necesario para restablecer su capital contable.

El 17 de diciembre de 1997 el Fondo Bancario de Protección al Ahorro suscribió y pago acciones emitidas por el Grupo Financiero Serfin, por un Monto de 152 millones de pesos y adquirió obligaciones por 1, 475.5 millones de pesos. En total lo que el Fondo

Bancario de Protección al Ahorro ha invertido en el Grupo Financiero Serfin suma un total de 58.064 millones de pesos.”⁴⁰

El 59.64 % del total del apoyo otorgado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro a la banca se concentro en cinco bancos, siendo éstos: Serfin con el 13.76 0/0, Banpaís con el 11.26 0/0, Inverlat con el 9.992 0/0, Confía con el 8.48 0/0, Bancomer con el 8.33 0/0 y Banamex con el 7.89 0/0.

Para marzo de 1998 de los bancos reprivatizados, ocho desaparecieron. Siendo los siguientes: Banpaís, Unión, Promex, Bancen, Banorte, Cremi, Banoro, y Atlántico. Cinco fueron rescatados sin tener que ser intervenidos en su administración y cuatro de ellos pasaron a estar bajo el control extranjero: Mercantil-probursa, Mexicano, Inverlat y Confía. Mientras que otros cinco permanecen bajo el control de sus dueños: Banamex, Banorte, Bancomer, Serfin y Bancrecer las autoridades financieras informaron que los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro con garantía explícita o riesgo del Gobierno Federal, sumaron 527,900 millones de pesos al cierre de 1998 y se distribuyeron de la siguiente manera:

⁴⁰ Huerta González, Op. Cit. Pág. 67.

- 55,800 millones de pesos en créditos del Banco de México a Fondo Bancario de Protección al Ahorro en moneda nacional y unidades de inversión (UDI'S).
- 8 mil millones de pesos en préstamos de Nafin al Fondo Bancario de Protección al Ahorro.
- 197,200 millones de pesos en pagarés del programa de capitalización temporal (procapte).
- 235,200 millones de pesos en pagarés del programa de saneamiento financiero.
- 12,900 del programa de daciones de pago.
- 17,200 millones de pesos de los programas Fopyme y Finape.
- 1,600 millones de pesos de otros pasivos.

Los pasivos directos de las instituciones intervenidas sumaron 123,200 millones de pesos, de los cuales 21,200 millones de pesos corresponden

a pagarés por la venta de sucursales, 100 mil millones pesos en el rubro de captación y 2 mil millones de pesos en pasivos contingentes.

La cartera de créditos vendida por los bancos comerciales como parte del programa de capitalización, estaba distribuida de la siguiente manera: 82.7 % créditos comerciales e industriales y el 17.6 % restante de créditos hipotecarios de vivienda. La cartera de créditos de los bancos intervenidos, hasta 1998 era: 90.25 % comerciales, 9.6 % hipotecarios y 0.3 % tarjetas de crédito.

Del total de los apoyos que se le otorgaron a la banca por parte del Fondo Bancario de Protección al Ahorro el 36.7 % lo recibieron bancos que ya habían desaparecido. Lo cual dificulta su facilidad y pronta cobranza y cuanto más tiempo tarde su recuperación más se devaluarán y aumentarán el costo fiscal del rescate.

Las consecuencias de la crisis en el sistema bancario nacional han representado enormes costos para los propios bancos, el Gobierno y la sociedad, provocando su descapitalización y la aplicación de recursos fiscales que pudieron haberse destinado a otros fines.

“El costo fiscal de las medidas que se tomaron para aliviar la situación de la banca y de sus usuarios refleja una buena parte de los costos de la crisis económica que se vivió en 1995. Muchos de esos costos se concentraron en el sistema bancario. En la banca se reflejó la falta de pago de las deudas de las empresas que estuvieron a punto de quebrar, de familias que vieron disminuido su ingreso y de personas que perdieron su empleo.”⁴¹

“El costo total de los programas de alivio a deudores, de saneamiento financiero y compra de cartera se estima para el Gobierno en 542 mil millones de pesos, monto equivalente al 14.4 % del PIB que se espera para 1998. De esa cantidad, en los últimos años ya se han cubierto más de 94 mil millones de pesos, lo que deja a la fecha un saldo por pagar de 448 mil millones de pesos que representa el 11.9 por ciento del PIB.”⁴²

Costo fiscal de los programas de apoyo financiero.

Programa	% del PIB*	Miles de millones de pesos
Apoyo a deudores	3.0	112.8
Intervención y saneamiento **	8.3	312.4
Compras de cartera***	2.6	98.3
Créditos carreteros****	0.5	18.8

⁴¹ Ibídem, Pág. 41.

⁴² Ídem.

Total.	14,4	542.3
Menos monto ya cubierto*****	2.5	94.1
Total no cubierto	11.9	448.2

“*PIB estimado de 1998: 3,762.8 miles de millones de pesos.

** Y *** Estas son la operaciones relacionadas con acciones del FOBAPROA.

****Este monto se señala con fines informativos solamente. El llamado rescate de las carreteras concesionadas esta separado de los temas que se analizan en este documento.

*****Este monto incluye 80 mil millones de pesos del importe ya pagado de operaciones del FOBAPROA.

Esta cantidad se absorbería paulatinamente y a largo plazo, lo cual le dio al Gobierno Federal, la gran tranquilidad de no tener que cumplir sus compromisos de manera inmediata.”⁴³

La estimación del costo fiscal superó lo estimado dentro de los Criterios Generales de Política Económica para 1998; debido a que se presentó un deterioro en la evaluación de la cartera en poder del FOBAPROA, al mismo tiempo que se incorporó el costo de intervenciones y saneamiento no considerados anteriormente como fueron el de Banca Confía, Bancrecer, Banco del Atlántico y Banca Promex.

⁴³ Ibídem, Pág. 42.

“Una parte importante del costo se deriva de los apoyos otorgados a los deudores a través de los programas de UDIS (unidades de inversión), Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca (ADE), Beneficios Adicionales a los Deudores de Créditos para Vivienda, Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) y Acuerdo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME). En estos programas, el costo se origina principalmente en reducciones de tasa de interés y descuento al principal de las deudas.”⁴⁴

“El mayor costo fiscal corresponde a los recursos destinados a apoyar instituciones insolventes, en que los accionistas perdieron prácticamente todo su capital y el control de las mismas. En estos casos el Fondo Bancario de Protección al Ahorro absorbió la totalidad de activos y pasivos y preservó su operación- a menudo después de reorganizaciones y fusiones- salvaguardando con ello el patrimonio de los depositantes. Hay que insistir en que gran diferencia entre intervención de los bancos y su estatización es que con esta última se hubiera tenido que pagar gravosas indemnizaciones o enfrentar prolongados litigios”.⁴⁵

“El programa de compra de créditos fue el menos oneroso, pues a través del mismo éste sólo se tuvo que adquirir una parte de los créditos de los bancos. Hay que considerar, que además, que cada peso de capital privado que se inyectó

⁴⁴ *Ibidem*, Pág. 43.

⁴⁵ *Ídem*.

a los bancos significó un ahorro para el gobierno, en el sentido de que lo hubiera tenido que aportar de haberse intervenido las instituciones”⁴⁶.

Lo anterior fue necesario para cubrir las pérdidas generadas en dichas instituciones por el incumplimiento de compromisos de pago de una porción significativa de deudores y en algunos casos en que se ha ejercido acción penal, por irregularidades o ilícitos cometidos por administradores recordando los casos de Carlos Cabal Peniche, Ángel Rodríguez y Jorge Lanckenau, que juntos suman 4.200 millones de dólares.

En cuanto al costo fiscal asumido por el Gobierno Federal, existe una gran controversia, ya que, mientras la versión oficial nos dice que con los programas instrumentados se logró salvar a las instituciones de la quiebra y reducir al máximo los costos sociales, existen otros informes y versiones que indican la existencia de un gran número de irregularidades que lejos de disminuir el monto del rescate lo incrementaron exageradamente, ocasionando que la población sea quien absorba los mayores costos. Según los datos oficiales el valor de los pasivos estimados por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro al 30 de julio de 1998 es de 589,600 millones de pesos. Por el contrario el monto estimado por el auditor Mackey menciona que dicho monto está subestimado, ya que para esa misma fecha el costo era de 658,800 millones de pesos. Finalmente, reportó un monto de 24,700 millones de pesos que corresponden a actividades calificadas como

⁴⁶ Ídem.

irregulares y que según el auditor podrían ser calificadas como ilegales y devueltas a la banca.

En cuanto a los resultados obtenidos, debe mencionarse que en ningún momento los depositantes sufrieron de pérdidas ni dejaron de disponer de sus ahorros aún cuando así lo solicitaban y los bancos no sufrieron mayores corridas por parte de sus operaciones e iniciaron una recuperación gradual.

Hay que mencionar que el Gobierno, los banqueros y los deudores, han realizado grandes esfuerzos que han permitido contener la crisis bancaria y evitar perjuicios a los inversionistas y se logró estabilizar rápidamente los mercados financieros del país.

Con referencia a las medidas adoptadas para proteger el sistema de pagos a través del fortalecimiento de las instituciones bancarias, es posible decir que se cumplió lo que se esperaba. Se ha logrado contener el crecimiento de la cartera vencida, facilitando a los bancos el reanudar la canalización de recursos crediticios al sector privado y reduciendo el costo fiscal a través del fortalecimiento de la posición financiera de las instituciones.

Además, que logró reducir el nivel de las tasas de interés e inflación, mientras que el mercado cambiario recobró su estabilidad, por el grado tan alto de los costos del rescate bancario y a pesar de los resultados obtenidos se puede

decir que es indispensable reconocer las situaciones bancarias y tomar las acciones necesarias en forma ágil para restituir la capacidad del sistema bancario.

El fideicomiso al que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, vigente hasta la entrada en vigor del decreto que lo derogó, permanecerá en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como capitalización y compra de cartera, a fin de que se concluyan las auditorias ordenadas por la cámara de diputados.

CAPÍTULO SEGUNDO

INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO.

I.- Creación.

“El 26 y 31 de marzo de 1998 el Ejecutivo de la Unión presentó a la Cámara de Diputados dos iniciativas:

La primera proponía adicionar la Ley del Banco de México; expedir la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y reformar las Leyes para Regular las Agrupaciones Financieras de Instituciones de Crédito; de Mercado de Valores y de Sociedades de Inversión.

La segunda iniciativa, proponía la expedición de la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos (FOGADE), que tenía como fin crear un seguro de depósito bancario y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes (COREBI), el cual realizaría la venta de activos provenientes de las diversas operaciones y actos relacionados con el FOBAPROA, así como reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones correspondientes al Banco de México, Ley de Instituciones de Crédito, Ley del Mercado de Valores; Ley para Regular las

Agrupaciones Financieras y Ley General de Deuda Pública. También se pretendía la nueva apertura de la banca a la participación extranjera”⁴⁷

El 19 del de noviembre de 1998, en la Cámara de Diputados y sobre todo el grupo parlamentario del PAN propusieron la creación de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

“Surgida como producto de una crisis financiera vivida por México entre los años 1995 y 1998, esta ley, publicada en el diario oficial en enero de 1999, crea una nueva entidad en el espectro de al autoridades financieras que tendrá las facultades necesarias para pedir información a los bancos sin que le sea oponible el Secreto Bancario”⁴⁸.

Según el dictamen de la Comisión de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados “era necesaria una ley que no solo regule la operación de un sistema de garantías de depósitos bancarios, sino además se requería un marco jurídico que regule todo el Sistema de Protección al Ahorro Bancario.

Por lo anterior, el 12 de diciembre del 1998 se aprobó por la Cámara de Diputados la Ley de Protección al Ahorro Bancario y un día después fue aprobada por la Cámara de Senadores. Y el 19 de enero de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto mediante el cual se expide la Ley de

⁴⁷ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 700.

⁴⁸ Mejan, Luis Manuel, El Secreto Bancario, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 78.

Protección al Ahorro Bancario y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones correspondientes al Banco de México, a las Instituciones de Crédito, a las Instituciones del Mercado de Valores y para la regulación de las instituciones de crédito⁴⁹.

Con la citada Ley nace el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, el cual es contemplado en su artículo 2º el cual establece lo siguiente:

El Sistema de Protección al Ahorro Bancario será administrado por un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

En el artículo 3º de la mencionada Ley de Protección al Ahorro Bancario se establece: La constitución, funcionamiento, operación, control y evaluación del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, se regirá por lo dispuesto en esta Ley.

“Este Instituto comienza con sus operaciones oficial y formalmente el 21 de mayo de 1999, asumiendo los derechos y obligaciones contraídas por el FOBAPROA y teniendo como prioridad el mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado”⁵⁰.

⁴⁹ Cfr. Acosta Romero, Op. Cit. Pág. 700.

⁵⁰ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 706.

De acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Protección al Ahorro Bancario en su artículo 69, el patrimonio del Instituto se forma por:

- Las cuotas que cubran las Instituciones de Banca Múltiple de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario;
- Los productos y rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice;
- Los intereses, rentas y plusvalías y demás utilidades que obtenga de sus inversiones;
- Los recursos provenientes de financiamientos;
- Los bienes muebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto;
- En su caso, los recursos que reciba el Instituto previa autorización en los correspondientes presupuestos de egresos de la federación, para así apoyar de manera subsidiaria el cumplimiento de las obligaciones que el propio Instituto asuma; y
- Los demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga, por cualquier título legal, conforme a lo previsto en la presente ley.

Si se llegaran a necesitar recursos presupuestarios a que se refiere el artículo 47 de esta Ley, el Secretario Ejecutivo hará llegar oportunamente al Ejecutivo Federal por conducto de la SHCP, previo acuerdo de la Junta de

Gobierno, la solicitud de éstos, lo anterior de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 70 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Las cuotas que el Instituto recibe de las Instituciones de Banca Múltiple, están previamente determinadas por la CNBV , de acuerdo a lo establecido en las disposiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1999, relativas a las cuotas ordinarias que las Instituciones de Banca Múltiple, están obligadas a cubrir al Instituto. Las cuotas son destinadas para concluir los procesos de saneamiento financiero y construir un fondo para contingencias futuras.

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

La Ley de Protección al Ahorro Bancario en su artículo 22, establece que las cuotas ordinarias se deberán cubrir mensualmente y no podrán ser menores del 4 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones.

La citada ley en su artículo 23, establece que cuando la Junta de Gobierno de dicho Instituto establezca cuotas extraordinarias, éstas no podrán exceder en un año del 3 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones. Las cuotas ordinarias y extraordinarias en su conjunto no excederán en un año el 8 al millar sobre el importe de las operaciones pasivas de las instituciones.

De acuerdo a lo establecido en el Artículo Décimo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, con la finalidad de concluir los programas de saneamiento y liquidación de las operaciones del FOBAPROA, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, dispondrá de las tres cuartas partes de las cuotas que por la prestación del Sistema de Protección al Ahorro paguen las Instituciones de Banca Múltiple, así como los recursos provenientes de la recuperación de sus activos y aquellos derivados de los costos que al efecto hayan convenido las instituciones apoyadas.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, efectuará los cálculos correspondientes al promedio mensual de saldos diarios de las operaciones pasivas de cada Institución de Banca Múltiple, esto con base en la información que le proporcionen las propias instituciones.

Dicha Comisión Nacional Bancaria y de Valores dará a conocer a las Instituciones de Banca Múltiple la metodología de cálculo de la base para el cobro de las cuotas. Por lo que las Instituciones de Banca Múltiple estarán

obligadas a proporcionarle la información antes referida, en la forma y términos que establezca la propia Comisión.

Posteriormente la citada CNBV deberá informar al Banco de México, el importe provisional de las cuotas ordinarias que cada institución deberá de pagar a más tardar el segundo día hábil bancario inmediato anterior al día último de cada mes.

Con base en dicha información, el Banco de México abonará dicha cantidad en la cuenta única que le lleva a cada institución, el último día hábil bancario del mes de que se trate, efectuando simultáneamente los abonos respectivos en la cuenta que el propio banco le lleva al IPAB.

La CNBV informará al Banco de México el importe definitivo de las cuotas ordinarias. Los recursos que se capten de las cuotas pagadas, deberán invertirse, mientras el Instituto no disponga de ellas para el cumplimiento del objeto de la LPAB, en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en Banxico. El Instituto solo podrá disponer de los recursos previa autorización de la Junta de Gobierno.

El hecho de que una Institución de Banca Múltiple no tenga problemas y no se haya visto beneficiada en algún momento por los programas de protección al ahorro, no la exime de aportar las cuotas respectivas al Fondo de Protección al Ahorro Bancario; ya que cuando se toman las acciones respectivas en apoyo o

beneficio de los ahorradores se evita el colapso de una institución y así se ven beneficiadas las demás instituciones.

El Instituto recauda alrededor de 1500 millones de pesos por trimestre por concepto de cuotas, un 40 % o 50 % más en comparación con las cuotas recibidas por el FOBAPROA y destina tres cuartas partes de esos recursos a compromiso de saneamiento heredados por el FOBAPROA y el resto es decir uno de cada mil pesos de pasivos bancarios, a posibles eventualidades que pudieran surgir en el sector bancario.

El pasivo se calcula de la siguiente manera:

Se determinará el importe total de operaciones pasivas que celebren las instituciones de conformidad con lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, adicionando las obligaciones por avales otorgados, las cuales se registran en cuentas contingentes, sin incluir las operaciones de compraventa de instrumentos financieros y divisas con fecha valor de 24, 48, 72, y 96 horas. Tratándose de operaciones que impliquen simultáneamente (respecto de la contraparte de la operación), el registro de un activo y un pasivo, se computará sólo el importe positivo que resulte de restar al monto a valor mercado, de la parte pasiva del total de operaciones, al monto, a valor de mercado, de la parte activa del total de operaciones.

Menos:

- Tenencia de instrumentos de deuda a plazo emitidos por otros bancos.
- Financiamiento otorgado a otros bancos.
- Financiamiento recibido del IPAB.
- Obligaciones subordinadas de conversión forzosa en títulos representativos del capital social de las Instituciones de Banca Múltiple.

Con fundamento en los artículos 25,68,80 y Décimo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el 14 de diciembre de 1999, La Junta de Gobierno del Instituto aprobó que con el 25% de las cuotas pagadas por las Instituciones de Banca Múltiple, después de sufragar los gastos de administración y operación, se constituyeran reservas para cubrir las obligaciones garantizadas señaladas en la ley de conformidad con el programa de Reducción Gradual de Cobertura, con el objeto de proteger a los ahorradores. Dichos recursos se mantienen depositados en una cuenta en Nacional Financiera, S.N.C.

En marzo del 2000, el IPAB inicio su estrategia de refinanciamiento de pasivos con la emisión de Bonos de Protección al Ahorro (BPA's) a un plazo de tres años, a partir del mes de agosto, y a fin de complementar su oferta de instrumentos, comenzó a subastar Bonos a un plazo de cinco años.

Los Bonos de Protección al Ahorro que emite el IPAB son instrumentos de inversión con la finalidad de canjear o refinanciar sus obligaciones financieras a fin

de hacer frente a sus obligaciones de pago, otorgar liquidez a sus títulos y en general, mejorar los términos y condiciones de sus obligaciones y así reducir gradualmente el costo financiero asociado a los programas de apoyo financiero relacionado con los programas de apoyo a los ahorradores.

“Las características generales de los Bonos son:

Emisor	IPAB
Agente financiero	Banxico.
Plazo	tres años.
Tasa base	Cetes a 28 días
Valor nominal	\$100.00
Base de amortización	Valor nominal
Rendimientos	Máximo entre cetes a 28 días, (pagaré con rendimiento liquidable al vencimiento).
Pago de interés	Sobre valor nominal
Redención	Banxico
Tratamiento fiscal	
Y regulatorio	Bono gubernamental.

De acuerdo al cuadro anterior un BPA's, es un instrumento de deuda a largo plazo, el cual es colocado en el mercado a descuento y los intereses obtenidos son pagaderos cada 28 días.

Su tasa de interés, será la mayor entre la tasa de rendimientos de los cetes a un plazo de 28 días y la tasa anual de interés más representativa para el Banco de México y la cual da a conocer para los pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento al plazo de un mes y cuenta con el respaldo del Gobierno Federal.

Las emisiones de dichos Bonos de Protección al Ahorro se realiza en forma trimestral, para ello el Instituto dará a conocer al público su calendario de emisiones en forma anticipada y trimestral. El Banco de México es quien se encarga de realizar la subasta de los Bonos, para lo cual emitirá la convocatoria el viernes anterior a su fecha de colocación, las subastas se realizarán los días miércoles y la colocación en el mercado se llevará a cabo el día siguiente de realizada dicha subasta. Sus posibles adquirentes son las personas físicas y morales, nacionales y extranjeras.⁵¹

Estos Bonos complementan, a los instrumentos con los que cuentan los inversionistas, con un nivel de riesgo igual al que tiene el Gobierno Federal.

Diferencias entre el IPAB y el FOBAPROA.

Ahora como punto importante veremos las diferencias que existen entre el IPAB y el FOBAPROA las cuales son:

- Los procedimientos previstos para el IPAB cambian en relación con el FOBAPROA. Este último protegía todos los depósitos bancarios, sin

⁵¹ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tomo I, Op. Cit. Pág. 256.

importar su monto o su procedencia, en cambio el IPAB establece un límite en cuanto al monto de los depósitos bancarios protegidos, el cual es de 400,000 UDI'S. Asimismo, excluye una serie de operaciones que ya no van a quedar protegidas, como sería el caso de las operaciones interbancarias y las operaciones que se realicen con personas de la misma institución.

- Uno de los cambios más importantes que introduce el IPAB, es el de las cuotas que los bancos deben pagar para constituir el patrimonio del Instituto. En el FOBAPROA todos los bancos pagaban la misma cantidad y la cuota se establecía en función del valor de los depósitos de los bancos, ahora en la ley de Protección al Ahorro Bancario, se establece la posibilidad de que la Junta de Gobierno establezca cuotas diferentes para cada banco, esto según la situación financiera, es decir, que los bancos mejor capitalizados son los que pagarán cuotas menores a diferencia de los bancos con problemas.
- Otro de los aspectos que cambia en el IPAB es el respaldo que se le da; en el FOBAPROA por ser un fideicomiso que utilizaba el Gobierno Federal a través del Banco de México, para proteger el capital de los ahorradores en el sistema bancario y por la forma en que estaba constituido su esquema legal, era una institución de recursos ilimitados, disponía de la cantidad de recursos que fueran necesarios para hacer frente a un rescate bancario. En

comparación, el IPAB cuenta con recursos limitados, ya que dichos recursos los obtiene únicamente de las cuotas que los bancos aportan”⁵².

En el cuadro siguiente, se pretende explicar en forma detallada, las principales diferencias que existen entre el FOBAPROA Y EL IPAB.

DIFERENCIAS ENTRE EL FOBAPROA Y EL IPAB	
FOBAPROA	IPAB
La protección de los depósitos bancarios era ilimitada sin importar monto o procedencia.	La protección de los depósitos es limitada hasta \$400,000.00 UDI’S y se excluyen operaciones interbancarias y las operaciones que se realicen con personas de la misma institución.
En cuanto a las cuotas, todos los bancos pagaban la misma cantidad	Las cuotas se pagan según la situación financiera, es decir que, los bancos que están mejor capitalizados son los que pagan menores cuotas.
Tenía recursos ilimitados, ya que era un fideicomiso que utilizaba el Gobierno Federal a través del Banco de México, para proteger el capital de los ahorradores en el sistema bancario.	El IPAB, obtiene recursos de las cuotas que los bancos le pagan.

II.- Naturaleza jurídica.

⁵² www.ipab.org.mx.

La Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario en su artículo 2º establece que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario es un Organismo Público Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios y con domicilio en el Distrito Federal.

“La modalidad de descentralización por servicio tiene las siguientes ventajas:

- El manejo del servicio técnico esta a cargo de especialistas en la materia; Permite que los mismos interesados en el servicio intervengan en el manejo del mismo;
- Crea un organismo con patrimonio independiente del patrimonio general del Estado, que tendrá un fin específico que cubrir; y
- Estos organismos pueden sostenerse con sus propios recursos ya no siendo indispensable el impuesto para satisfacer el servicio que prestan⁵³.

A lo anterior se debe mencionar que el Instituto de Protección Al Ahorro Bancario es un organismo descentralizado diferente, toda vez que para el Instituto no se aplican las mismas reglas que para los demás, ya que sus bienes no se consideran de ninguna forma bienes nacionales, por lo que no le serán aplicables las disposiciones legales y administrativas, ni aún las de carácter presupuestal o

⁵³ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 703

relacionadas con gasto público, no todos sus bienes son destinados al objeto de saneamiento financiero de las entidades apoyadas.

III- Marco jurídico.

“El marco jurídico del Instituto de Protección al Ahorro Bancario está integrado de la siguiente manera:

- Marco primario.

En primer lugar se encuentra la Ley de Protección al Ahorro Bancario, y en segundo lugar el Estatuto Orgánico del Instituto el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de octubre de 1999 y posteriormente derogado por el Estatuto del 03 de octubre del 2000.

- Marco supletorio.

En este supuesto se encuentra a la Ley de Instituciones de Crédito; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; Código de Comercio y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por otra parte tiene el marco jurídico en su carácter de órgano de la administración Pública paraestatal, entre otros ordenamientos tenemos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- El Plan Nacional de Desarrollo;
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;

- Ley Federal de Derechos; y
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado”⁵⁴.

IV.-Objetivos.

La Ley de Protección al Ahorro Bancario en su artículo primero establece que la misma tiene como objetivos principales:

- Establecer un sistema de protección al ahorro bancario, en favor de las personas que realicen cualquiera de las operaciones garantizadas, en los términos y con las limitantes que la misma determina; y
- Regular los apoyos financieros que se otorguen a las Instituciones de Banca Múltiple para la protección de los intereses del público ahorrador, así como establecer las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de estas funciones.

Esta Ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes.

V.- Objeto.

De acuerdo a lo establecido por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario tiene por objeto:

⁵⁴ De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tomo I. Op. Cit. Pág. 246.

- Proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a que se refiere el artículo 1º. De esta Ley, un Sistema para la Protección del Ahorro Bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la presente Ley, a cargo de dichas instituciones, y
- Administrar, en términos de esta Ley, los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

Es decir que: “El Instituto tiene por objetivo proporcionar a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a las que se refiere el artículo 1º de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, un Sistema para la Protección al Ahorro Bancario que garantice el pago, a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada, de las obligaciones establecidas en la ley, a cargo de las instituciones, así como así como también, administrar los programas de saneamiento financiero que formule y ejecute en beneficio de los ahorradores y usuarios de las instituciones y en salvaguarda del sistema nacional de pagos”⁵⁵.

Se puede observar que el objeto esencial del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, es el cumplimiento de manera sustituta y limitada de las obligaciones a cargo de las Instituciones de Banca Múltiple.

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 705

Dicho Instituto comienza con sus operaciones formalmente el 21 de mayo de 1999, asumiendo los derechos y obligaciones contraídas por el FOBAPROA, teniendo como prioridad el mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado.

VI.- Funciones.

Las funciones que realiza el Instituto para cumplir con sus objetivos de acuerdo al artículo 68 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario son las siguientes:

I.- Asumir y, en su caso, pagar en forma subsidiaria, las obligaciones que se encuentren garantizadas a cargo de las instituciones. Al respecto señalamos que el monto es hasta 400,000 UDI's;

II.- Recibir y aplicar, los recursos que autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para apoyar el cumplimiento de las obligaciones que asuman, así como para instrumentar y administrar programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca;

III.- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas convertibles en acciones, realizar operaciones de crédito y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones que apoye; con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las instituciones como en las sociedades en cuyo capital participe directamente o indirectamente el Instituto;

IV.- Participar en sociedades, celebrar contratos de asociación en participación o constituir fideicomisos, así como en general realizar las operaciones y contratos de carácter mercantil o civil que sean necesarias para el cumplimiento de su objeto;

V.- Obtener y otorgar financiamiento a las instituciones, como parte de los programas de saneamiento y de apoyo preventivo, o cuando con él se contribuya a incrementar el valor de recuperación de los bienes y no sea posible obtener financiamientos de fuentes alternas en mejores condiciones;

VI.- Llevar a cabo la administración cautelar de las instituciones;

VII.- Fungir como liquidador o síndico de instituciones;

VIII.- Participar en el capital social o patrimonio de sociedades relacionadas con las operaciones que el Instituto pueda realizar para la consecución de su objeto, incluyendo los de empresas que le presten servicios complementarios o auxiliares;

IX.- Participar en la administración de sociedades o empresas, en cuyo capital o patrimonio participe;

X.- Realizar subastas, concursos y licitaciones para enajenar los bienes o darlos en administración;

XI.- Coordinar y participar en procesos de fusión, decisión, transformación y liquidación de instituciones y sociedades o empresas en cuyo capital participe;

XII.- Comunicar a la Procuraduría Fiscal de la Federación la irregularidades que por razón de su competencia le corresponda conocer a ésta;

XIII.- Evaluar de manera permanente el desempeño de las instituciones y los terceros especializados, en su caso, tengan con respecto a la recuperación, administración y enajenación de bienes.

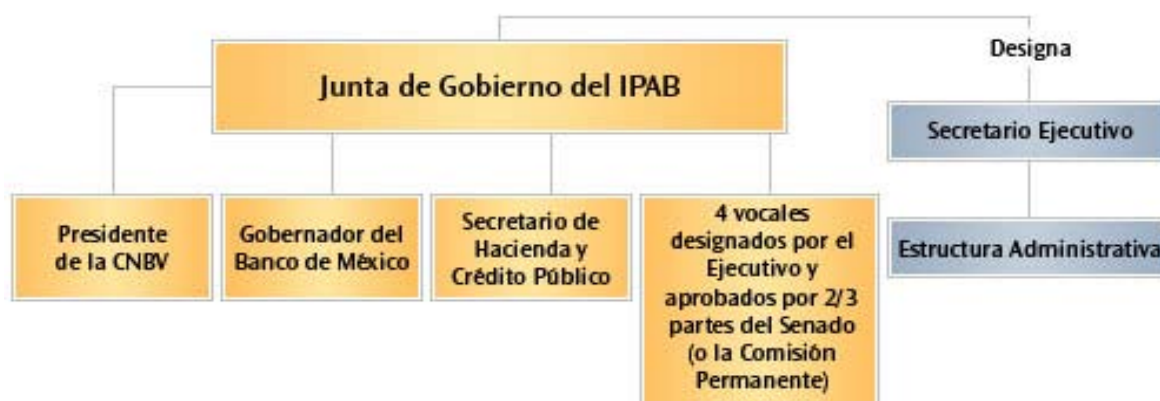
En específico sus atribuciones más importantes son:

- Asumir y en su caso, pagar las obligaciones garantizadas definidas en la LPAB;
- Otorgar apoyos financieros a las instituciones;
- Llevar a cabo la administración cautelar y,
- En su caso, las funciones de liquidador o síndico de las instituciones.

De manera adicional, el Instituto debe llevar a cabo la administración de los pasivos a su cargo, mejorando las condiciones bajo las cuales fueron pactados y reduciendo en lo posible el costo financiero de los mismos.

VII.- Estructura.

“El Instituto Para la Protección al Ahorro Bancario, cuenta con la siguiente estructura orgánica:



para poder realizar en forma correcta sus objetivos”⁵⁶.

⁵⁶ www.ipab.org.mx.

Junta de Gobierno.

En cuanto a su administración el Instituto de Protección al Ahorro Bancario es regido por una Junta de Gobierno, la cual se constituyó el 6 de mayo de 1999 y está conformada por siete vocales: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, (el cual la preside), el Gobernador del Banco de México, el Presidente de la Comisión Bancaria y de Valores y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en su recesos, por la proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los tres primeros vocales designarán sendos suplentes⁵⁷.

En cuanto a los cuatro vocales restantes, éstos permiten la autonomía en las decisiones, transparencia y neutralidad, en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario y los cuales de acuerdo al artículo 76 de la Ley Protección al Ahorro Bancario, serán designados por periodos de cuatro años, que serán escalonados, sucediéndose cada año, e iniciándose el primero de enero del año respectivo.

Las personas que ocupen estos cargos podrán ser designados vocales de la Junta de Gobierno, para otro periodo por una sola vez.

Conforme a lo dispuesto por la Ley de Protección al Ahorro Bancario la Junta de Gobierno tiene las facultades en los asuntos más importantes, como son los siguientes:

⁵⁷ Cfr. Acosta Romero, Op. Cit. Pág. 707.

- Resolver sobre la procedencia de que el Instituto otorgue, en cada caso, los apoyos previstos en esta Ley, así como sus términos y condiciones;
- Declarar la administración cautelar en el supuesto previsto en el artículo 50 de la presente Ley, así como aprobar la liquidación o la solicitud para pedir la suspensión de pagos o declaración de quiebra de las Instituciones;
- Aprobar las cuotas ordinarias que deban cubrir las instituciones conforme a lo señalado en el artículo 22 de esta Ley, así como los criterios para establecer cuotas diferenciadas conforme a lo previsto en el artículo 21 de la misma;
- Aprobar previa opinión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, las cuotas ordinarias que deban cubrir las Instituciones conforme a lo señalado en el artículo 23 de esta Ley;
- Establecer políticas y lineamientos para la administración, conservación y enajenación de los bienes que conformen el patrimonio del Instituto;
- Establecer las bases para la administración y enajenación de bienes del Instituto, observando lo dispuesto en los artículos 61 a 66 de esta Ley;
- Autorizar la realización de los actos mencionados en la fracción XIII del artículo 68 de esta ley;
- Determinar las operaciones que deban someterse a su previa consideración;
- Autorizar la constitución de comités y otros órganos delegados que la auxilien en el desempeño de sus atribuciones y asignar su conducción y coordinación de vocales, a que se refiere el artículo 75 de esta Ley,

conforme a su experiencia, en los términos y condiciones que se establezcan en el Estatuto Orgánico del Instituto;

- Aprobar los informes que deban enviarse al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión;
- Aprobar las reservas que sean necesarias para el buen funcionamiento del Instituto;
- Aprobar el estatuto Orgánico del Instituto, que someta a su consideración el Secretario Ejecutivo;
- Aprobar la estructura administrativa básica del Instituto, y las modificaciones que procedan a la misma;
- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, de servicios y de control interno, del Instituto;
- Aprobar el programa de ingresos y egresos propios del Instituto para cada año, así como las operaciones mediante las cuales el propio Instituto obtenga financiamiento;
- Aprobar los procedimientos y mecanismos de control interno de las operaciones y administración del Instituto;
- Evaluar periódicamente las actividades del Instituto;
- Requerir la información necesaria al Secretario Ejecutivo para llevar a cabo sus actividades de evaluación;
- Analizar y aprobar, en su caso, los informes del Secretario Ejecutivo;
- Aprobar anualmente, previo informe de los comisarios y dictamen de los auditores externos los estados financieros del Instituto, y autorizar la publicación de los mismos;

- Nombrar, a propuesta de cuando menos dos de sus vocales, al Secretario Ejecutivo del Instituto, y removerlo a propuesta razonada de cualquiera de sus miembros;
- Nombrar y remover al Secretario y Prosecretario de la Junta de Gobierno, de entre los servidores públicos del Instituto;
- Nombrar y remover a propuesta del Secretario Ejecutivo, a los servidores públicos de nivel inmediato inferior al del Secretario Ejecutivo;
- Aprobar, a propuesta del Secretario Ejecutivo, la designación de las personas que fungirán con el carácter de apoderados en el desempeño de administraciones cautelares a cargo del Instituto, a quienes fungirán como liquidadores o síndicos apoderados del Instituto, en los términos de esta Ley;
- Aprobar la fijación de los sueldos y prestaciones de los demás servidores públicos del Instituto, tomando en cuenta las condiciones del mercado laboral imperantes en el sistema financiero;
- Resolver los demás asuntos que el Secretario Ejecutivo o cualquier miembro de la propia Junta de Gobierno, considere deban ser aprobados por la misma, y
- En general, realizar todos aquellos actos y operaciones que fuesen necesarios para la mejor administración del Instituto.

Secretario Ejecutivo.

Por lo que respecta al Secretario Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 80 fracción XXI de la Ley de Protección al Ahorro Bancario es nombrado

por la Junta de Gobierno a propuesta de por lo menos dos de sus vocales, y removerlo a propuesta razonada de cualquiera de sus miembros.

Las atribuciones del Secretario ejecutivo, son aquellas que establece el artículo 84 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como también, las demás que expresamente le asigne la Junta de Gobierno, debiendo informar a ésta sobre el ejercicio de dichas facultades.

Finalmente el secretario ejecutivo será auxiliado por los servidores públicos que al efecto señale el Estatuto Orgánico del Instituto.

VII.-Traslado de la cartera del FOBAPROA al IPAB y su problemática.

Ahora se vera la problemática que se presentó antes de llevar a cabo el traslado de la cartera del FOBAPROA al IPAB, ya que, con motivo de ésto el Poder Legislativo a sugerencia del Secretario de Hacienda y Crédito Público, tomó la decisión de realizar una auditoria a las operaciones absorbidas por el FOBAPROA.

La finalidad de esta acción era detectar operaciones ilícitas, las cuales incidieran en los montos y operaciones protegidas o saneadas. En caso de que de dichas acciones aparecieran irregularidades en los créditos, éstos se devolverán o sustituirán, en caso de que se comprobara que los mismos son ilegales.

Esta acción fue realizada por un despacho canadiense, cuyo jefe fue el Auditor Michael Mackey y se le pagaba entre 250 y 400 dólares la hora, su precio era tan alto debido a que ese despacho es considerado como uno de los cinco mejores en todo el mundo.

El 12 de diciembre de 1998, las autoridades de la Secretaría de Hacienda Crédito Público, los diputados y el consultor Michael Mackey acordaron cuales iban a ser los mecanismos de entrega de información para realizar dichas auditorias, las cuales finalizaron el 19 de julio de 1999, dando como resultado que sólo 6,000 millones de pesos constituían operaciones irregulares de las que las autoridades no se habían percatado, es decir, que ésto representaba únicamente el 1% del total de los pasivos del FOBAPROA. Concluyendo en el informe del auditor Mackey, que las autoridades actuaron con estricto apego al marco legal para realizar el rescate bancario y que dicho rescate cumplió con el objetivo de proteger los depósitos del público ahorrador y evitar el colapso del sistema de pagos.

No obstante lo anterior, el mismo auditor Mackey reconoció al final que las evaluaciones que realizó no constituían una verdadera auditoria sino más bien una revisión de los estados financieros de los bancos, esto por que no se le proporcionó la información de la totalidad de los bancos que recibieron ayuda del FOBAPROA, en especial la de los bancos que fueron intervenidos en su totalidad tales como (Banca Unión y Confía) y los cuales representan el mayor costo dentro del proceso de rescate bancario.

Las conclusiones que el auditor determinó como factores que la banca ha venido acumulando y los cuales dieron origen a la crisis y por consiguiente al rescate bancario fueron:

Se realiza un análisis de la historia de la banca partiendo del año de 1982, con el proceso de nacionalización, llamándolo estatización, pasando después hasta 1990 con el proceso de privatización, para después llegar a 1994 momento en que se da la crisis bancaria y así examinar las medidas tomadas por las autoridades financieras y el costo que ésto representa para la economía en México.

El auditor fija como punto de origen de la actual situación de los bancos, al proceso que le denomina estatización y que desde ese momento la banca viene arrastrando problemas de falta de capitalización, todo esto debido a que en ese momento el gobierno utilizó a la banca como su caja chica y vivía de ella así como también la falta de regulación y supervisión, ya que al Gobierno Federal, le era ilógico supervisarse a sí mismo.

También menciona que la reprivatización de la banca en México fue un proceso fallido en el que la SHCP hizo que los más altos estándares de selección de compradores, fueran aplicados, así como también, no reconoció las necesidades de regulación y supervisión de un sistema privatizado y actuó pese a que sabía que dicho sistema carecía de capital adecuado.

Aún que la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, estaba consciente de que el sistema bancario no contaba con los recursos ni el capital para seguir operando, los nuevos banqueros y las autoridades esperaban que esto cambiara debido a las expectativas de crecimiento que se auguraban.

En cuanto a la crisis del 1994 y el rescate bancario, establece que se cumplió con el objetivo de evitar que los bancos quebraran, sin embargo, se incurrieron en ciertos errores, como lo fue la gran renuencia del gobierno de permitir que los bancos insolventes quebraran, toda vez que esto aumento sustancialmente los costos de los programas de rescate bancario.

Considerando que si las autoridades hubieran actuado oportunamente ante la situación que ya se presentaba en la mayoría de los bancos, los costos en que se incurrió con el fin de mantener en operación esos bancos, se hubieran reducido en forma considerable.

En cuanto al programa de capitalización y compra de cartera, resalto que tuvo resultados mixtos para los bancos. Para cinco de ellos el grado de capitalización adicional resultó eficiente, pero siete requirieron reservas y capitales adicionales con el resultado de que la eficacia del programa era limitado.

En cuanto a los costos fiscales e irregularidades, el auditor Michael Mackey concluye: Que el costo del rescate bancario es mayor a lo que había estimado el gobierno a finales de febrero de 1998, según estimación oficial ese costo era de

552, 300 millones de pesos, para junio de ese mismo año ascendió a 589,600 millones de pesos, debido al pago de intereses, para julio de 1999 asciende a 773,000 millones de pesos si se cuenta con los 8000 millones de pesos por concepto de intereses.

De esos recursos el Banco de México proporciono 72% de los fondos, el Gobierno Federal alrededor de 7% y adicionalmente 11% se obtuvo de la recuperación de montos pagados en los programas bancarios.

Sin embargo, de esos 72,700 millones de pesos, solo 6000 millones de pesos resultaron ser ilegales, es decir, el 1% del total de la ahora deuda pública, aunque 72,700 millones de pesos tendrán que ser analizados por el IPAB, para que se determine si hay algún ilícito o irregularidad y puedan ser devueltos a la institución bancaria correspondiente.

El informe enumera una serie de ilícitos de los ejecutivos de los bancos que otorgaban préstamos a negocios en base a información falsa respecto a la propiedad de bienes y raíces, o sobre la cantidad y calidad de los activos y pasivos en cuanto a préstamos que se realizaban a empresas, así como también se autorizaron créditos a compañías que no contaban con capacidad de pago.

Los créditos que no tienen garantía, sin documentación adecuada, que son ilegales, que fueron otorgados a funcionarios y que no se pagaron, se calculan en

el informe en alrededor de 6,000 millones de pesos y los cuales serían regresados a los bancos.

Se encontraron 24,700 millones de pesos, que no deberían estar en el FOBAPROA, según los términos originales del programa de capitalización y de compra de cartera, pero debido a que la CNBV y el FOBAPROA flexibilizaron los términos para así permitir que el fondo aceptara créditos de menor calidad, como créditos en UDI'S, hipotecarios, de tarjetas de crédito y descontados de la banca de desarrollo. Los grandes problemas por los que pasaba la banca en ese entonces llevo a las autoridades a aceptar toda clase de cartera bancaria, para evitar la quiebra del sistema, por lo que la mayoría de la cartera del FOBAPROA es cartera que los bancos en ciertos casos vienen arrastrando desde la época de la nacionalización y que trasladaron al fondo por su difícil recuperación.

Existen otro tipo de operaciones que ascienden a 42,000 millones de pesos que no se ajustaron a prácticas bancarias sanas y corresponden a operaciones en las que los bancos otorgaron financiamientos a partes con las cuales tenían alguna relación o filiación y entre sus propios funcionarios, haciendo que en muchos casos los recursos de estos financiamientos puedan ser recuperados.

Sin embargo, es difícil que el IPAB regrese a los bancos los montos calificados como irregulares, ya que debido a la falta de capitalización de la banca esta no soportaría y lo más probable es que esos recursos sean regresados y los

bancos den a cambio nuevos activos, esto es créditos vencidos a fin de no ver disminuidos sus activos.

El costo fiscal seguirá aumentando por las tasas de interés que aumentan el valor de los pagarés gubernamentales en poder de la banca.

El informe del auditor Michael Mackey advierte que la banca continuará vulnerable, no obstante las medidas de supervisión y regulación más estrictas que se aplican hoy en día, debido a la incertidumbre económica y política que atraviesa el país. Además, mientras el problema de la cartera siga creciendo, se tenga una baja capitalización dentro del sistema bancario y mientras no se reactive el crédito, no se podrá mejorar la situación de los bancos y esto ocasionará que se haga necesario que el IPAB otorgue más apoyos a la banca para proteger a los ahorradores.

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LOS OBJETIVOS DEL INSTITUTO DE PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO

I.-Protección del ahorro en los bancos múltiples.

A.- Bancos múltiples protegidos.

Son aquellos que tengan o puedan tener problemas de carácter financiero, y por la naturaleza de los mismos, se afecten los intereses del público ahorrador y los cuales serán apoyados mediante un sistema de protección al ahorro bancario regulado por Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Esta Ley es de orden público e interés social y reglamenta las disposiciones constitucionales conducentes.

En cuanto al respaldo a la banca múltiple y al ahorro bancario, las garantías que el IPAB otorga son las siguientes:

- En caso de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de una Institución de Banca Múltiple el IPAB debe pagar las obligaciones que en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario estén garantizadas por el organismo;
- Otorgamiento de Apoyos financieros a favor del público ahorrador; y

- Contratación por parte del Instituto de Protección al Ahorro Bancario de diversos apoyos financieros, los cuales de manera excepcional están garantizados por el Gobierno Federal y en correlación con medidas que tome el Congreso para su pago.

Los apoyos que el Instituto otorga a la banca, los puede hacer mediante:

- Suscripción de acciones;
- Asunción de obligaciones;
- Otorgamiento de créditos; y
- Adquisición de bienes.

De conformidad con lo establecido en los artículos 25, 68, 80 y Décimo Transitorio de la LPAB, el 14 de diciembre de 1999, la Junta de Gobierno del Instituto aprobó que con el 25 % de las cuotas pagadas por las Instituciones de Banca Múltiple, después de cubrir los gastos de administración y de operación, se constituyan reservas para cubrir las obligaciones garantizadas y señaladas en la ley de conformidad con el Programa de Reducción Gradual de Cobertura, con el objeto de proteger a los ahorradores. Dichos recursos se mantienen depositados en una cuenta de Nacional Financiera.

B.- Operaciones protegidas.

De conformidad con lo establecido por la Ley de Protección al Ahorro Bancario en su artículo seis las obligaciones protegidas o garantizadas son los

depósitos, préstamos y créditos a los cuales se refiere el artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito en sus fracciones I y II, las cuales establecen lo siguiente:

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

I. Recibir depósitos bancarios en dinero:

- A la vista;
- Retirables en días preestablecidos;
- De ahorro; y
- A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

Cuando se determine la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de una Institución de Banca Múltiple, el Instituto procederá al pago de las obligaciones garantizadas, líquidas y exigibles, a cargo de dicha institución, con los límites y condiciones que la ley establece.

Los tipos de operaciones que no se incluyen en el sistema son, aquellos depósitos que están excluidos en la protección del sistema. Los criterios de exclusión son de carácter subjetivo, es decir, los relacionados con las personas que ostentan la titularidad de los depósitos, aunque también existe un caso de exclusión por la naturaleza del depósito⁵⁸.

⁵⁸ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús. Tomo II. Op. Cit. Pág. 1477

“En concreto, de acuerdo con la Ley de Protección al Ahorro Bancario, no se garantizan las operaciones siguientes: (Art. 10º)

- Las obligaciones a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras. La razón fundamental de estas exclusiones radica en que dichas entidades financieras por la actividad a que se dedican, deben poseer suficiente conocimiento para valorar la solvencia de las entidades de crédito a las que confieren su depósito.
- Las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual, en su caso, pertenezca la institución.
- Los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador. Las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos, quedaran cubiertas en los términos del artículo 6º esta ley, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados.

En estos supuestos se esta ante exclusiones de tipo objetivo. Es decir, estos conceptos no se incluyen en la protección del sistema, en virtud de que los mismos no buscan el ahorro, por lo que no pueden considerarse como depósitos.

- Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y...

Una argumentación válida para excluir a las personas en comentario, es la responsabilidad que tienen en la disolución, liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución; y

- Las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en el supuesto del artículo 400 bis del Código Penal Federal⁵⁹.

De lo anterior se puede observar, que lo que se pretende es eliminar las operaciones con títulos o documentos, que por sí mismos pueden ser negociables o presentados para su cobro, esto es que no se intervenga en las actividades de cobro que deben realizar las propias instituciones, así como también se eliminan operaciones que beneficien directamente a grupos financieros, dueños, socios, accionistas, incluyendo también negocios de riesgo y las operaciones que por su naturaleza se consideran ilícitas.

Actualmente las instituciones deben de hacer del conocimiento del público inversionista en la documentación a través de la cual instrumenten sus

⁵⁹ De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tomo II. Op. Cit. Pág. 1585

operaciones si los pasivos a su cargo se encuentran garantizados por el Instituto de Protección al Ahorro Bancario y, en su caso, los términos y condiciones.

C.- Monto de protección.

De conformidad con el programa de Reducción Gradual de la cobertura, el Instituto ha venido reduciendo las obligaciones, las cuales fueron cubiertas de acuerdo al siguiente calendario:

- A Partir del primero de enero del 2000, las obligaciones que las Instituciones adquieran por operaciones financieras derivadas sobre acciones y metales.
- A partir del primero de enero del 2001, las obligaciones provenientes de operaciones financieras derivadas en las bolsas reconocidas.
A partir del primero de enero del 2002, las obligaciones provenientes de depósitos en garantía, de recaudaciones de impuestos, de contribuciones a favor de la Tesorería de la Federación y de cuentas liquidadoras de valores.
- A partir del primero de enero del 2003, el importe máximo que pagará el Instituto por las obligaciones que no hayan quedado excluidas en las etapas anteriores, será el equivalente a 10 millones de UDIS por persona física o moral, cual quiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma Institución.
- A partir del primero de enero del 2004 y hasta el 31 de diciembre del mismo año, únicamente quedarán garantizados 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 un monto equivalente a 5 millones de UDIS por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma Institución.

- Finalmente a partir del 2005 el Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas considerando el monto de la obligación principal y accesorios, hasta por la cantidad de 400,000 UDIS por personal física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma Institución⁶⁰.

“Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y operaciones garantizadas al 2005.

Año Cobertura.

- Integra.

Dejan la cobertura.

2000	Operaciones derivadas de acciones y metales.
2001	Operaciones derivadas de la bolsa.
2002	Obligaciones de depósitos en garantía, recaudación de impuestos y cuentas liquidadores de valores.

Importe máximo garantizado

- 10 millones de UDI'S

⁶⁰ Cfr. Mendoza Martell, Pablo Op. Cit. Pág. 46

- 05 millones de UDI'S
- 400 mil UDI'S ”⁶¹

“El IPAB garantiza al público inversionista el pago de hasta 400 mil UDI'S en una o varias cuentas (constituyéndose en garante de los bancos por ese importe) en caso de que las Instituciones de crédito no puedan restituirlos por estar inmersas en un procedimiento de quiebra, concurso o liquidación; es decir solamente en estos casos y cuando la institución respectiva no pueda cubrir los importes ahorrados; tales obligaciones serán asumidas por el IPAB en forma subsidiaria y limitada al monto anteriormente indicado”⁶².

Respecto de los intereses que se tutelan primordialmente, la Ley del IPAB determina que cuando una Institución de crédito entre en procedimiento de quiebra, concurso mercantil o liquidación los ahorradores de dicha institución quebrada, suspendida o en liquidación de que se trate podrán reclamar el pago de sus depósitos y/o inversiones al IPAB, pero solamente hasta por los 400 mil UDIS precitados, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se publique en el Diario Oficial de la Federación la resolución de quiebra, concurso mercantil o liquidación respectiva, adjuntando cualquier documento que haga constar la veracidad y existencia del pago que se reclama. El IPAB dentro de los 90 días siguientes a que se haya practicado la publicación antes citada deberá realizar la liquidación respectiva al reclamante; no obstante, también se omite expresar en

⁶¹ www.ipab.mx.

⁶² Carvallo Yáñez, Erik, Nuevo derecho bancario y bursátil mexicano, Sexta edición. Edit Porrúa. México 2003, Pág. 352.

esta ley si se generarán intereses dentro del lapso que existirá entre la reclamación del pago y el pago del mismo.

Adicionalmente se prevé la posibilidad de que el público pueda reclamar a la Institución de crédito sujeta a quiebra, concurso mercantil o liquidación, el pago de las diferencias que resulten entre los 400 mil UDIS garantizados y el monto realmente depositado o invertido en o a través de la Institución de crédito en quiebra, concurso o liquidación; inclusive, también existe la posibilidad de que el cliente no reclame al IPAB el pago de sus depósitos o inversiones, sino directamente a la institución de crédito, dentro del procedimiento de quiebra, concurso mercantil o liquidación⁶³.

“Para que el usuario pueda recibir su dinero deberá cumplir con lo siguiente:

- Presentar su solicitud de pago ante el IPAB dentro de los 60 días siguientes a la resolución de liquidación, suspensión de pagos o quiebra del banco;
- La solicitud deberá ser acompañada de todos los documentos necesarios para probar la afectación;
- El IPAB pagará las obligaciones garantizadas dentro de los 90 días siguientes a la fecha en que haya tomado posesión el liquidador o síndico de la institución bancaria;
- El pago se realizara en moneda nacional; y

⁶³ Cfr. Carvallo Yáñez, Op. Cit. Pág. 353

- El monto a pagar por el IPAB es de 400 mil UDIS, si rebasa esa cantidad el excedente no pagado, se podrá reclamar directamente a la institución bancaria en el procedimiento mercantil respectivo”⁶⁴.

II.-Apoyo financiero a bancos múltiples con problemas financieros.

A.-Dictamen técnico.

El artículo 28(derogado en fecha 27 de abril del 2006) de la LPAB establecía que en lo que se refiere a los apoyos financieros, el Instituto podría otorgarlos por sí o a solicitud de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (pero a diferencia del FOBAPROA que otorgó los créditos sin hacer los estudios pertinentes), el IPAB debía cubrir ciertos requisitos para otorgar dicho apoyo financiero a las Instituciones que así lo solicitaran, las cuales debían contar con un estudio técnico el cual sería elaborado por personas e Instituciones de reconocido prestigio y la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en lo sucesivo, que justificara la viabilidad de la Institución y la idoneidad del apoyo, en el cual se establecía que sería mas conveniente, es decir menos costosa que la liquidación, la suspensión de pago o quiebra ó que la Institución se mantuviera en operación.

A continuación se mostrara un ejemplo nos llevará a entender un poco más sobre dicho estudio con “base en las conclusiones presentadas en el estudio

⁶⁴ Quintanar Adriano, Elvia Arcelia, Derecho de los Usuarios de la Banca, Editorial UNAM, México, 2000, Pág. 63.

técnico elaborado JP Morgan, en el que se sustentaba la conveniencia de reestructurar y recapitalizar a Serfin en lugar de proceder a su liquidación, la Junta de Gobierno autorizó el otorgamiento de apoyo financiero de conformidad con el programa de saneamiento presentado por la citada firma, como parte integrante del estudio técnico de conformidad con lo señalado por el inciso A del artículo 28 de la LPAB (derogado el 27 de abril del 2006) , la ejecución de dicho programa fue aprobada el 20 de julio de 1999, por la Junta de Gobierno del Instituto en su cuarta sesión extraordinaria.

Habiendo cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 28 de la LPAB para el otorgamiento de los apoyos financieros, el IPAB procedía a ejecutar el programa de saneamiento como se describe a continuación.

Una vez decretada la situación de emergencia de Serfin y tomando en cuenta tanto el estudio técnico como la participación mayoritaria del IPAB en Grupo Financiero Serfin, se llevaron a cabo las acciones siguientes para capitalizar a Grupo Financiero Serfin y para que éste último capitalizara a Serfin, a fin de proteger los intereses de los ahorradores del mismo⁶⁵.

B.- Rehabilitación.

“La ley califica como excepcional los apoyos financieros tendientes a proveer de liquidez o saneamiento de una Institución, pareciendo, que previo a la

⁶⁵ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tomo I, Op. Cit. Pág. 263

promulgación de este precepto dichos apoyos no eran excepcionales y por tanto la banca estaba subsidiada.

La petición de apoyo era hecha por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y tendía a prever la liquidez o el saneamiento de una Institución.

Se presentaba un escenario sumamente delicado, ya que no existía una base legal para determinar cuando se estaba ante una situación de excepción que legitimara a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores para la solicitud del apoyo y, no es congruente que tal decisión fuera facultad discrecional de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores (artículo 28 de la LPAB derogado en fecha 27 de abril del 2006).

Los apoyos se otorgaban a través de suscripción de acciones y obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones así como otorgamiento de créditos o mediante la adquisición de bienes propiedad de la Institución apoyada⁶⁶.

Después de que la Comisión hacía la petición, el IPAB apoyaba a la Institución en cuanto se daban los supuestos establecidos por el artículo 28 de la LPAB, es decir que se contara con un estudio técnico, elaborado por personas e Instituciones especializadas de reconocido prestigio y la opinión de la comisión, que justificara la viabilidad de la Institución, y la idoneidad del apoyo; que como

⁶⁶ Díaz Infante, Fernando Hegewisch, Derecho Financiero Mexicano, Segunda edición, Editorial Porrúa, México 1999. Pág. 132.

consecuencia del estudio técnico se estimara más conveniente que dicha Institución se mantuviera en operación, por que tal opción se consideraba razonablemente menos costosa que el pago de las obligaciones garantizadas; que presente un programa de saneamiento para la Institución que habría de recibir el apoyo financiero; que se otorgaran las garantías en los términos y supuestos previstos en el artículo 35 de la LPAB o el IPAB tomaran las medidas necesarias , a fin de que los accionistas de las Instituciones apoyadas absorbieran el mismo costo que les hubiere correspondido de no haberse dado el apoyo, y que la Junta de Gobierno del IPAB, autorizara el otorgamiento del apoyo financiero correspondiente.

Los apoyos que se daban serían con cargo a recursos del IPAB, el Instituto debía publicar en los meses de marzo y septiembre un informe sobre los apoyos otorgados en el semestre calendario inmediato anterior, además de remitirlo al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo anterior conforme a lo establecido por el artículo 28 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

“Independientemente de que los recursos del IPAB se constituyan con las cuotas que las instituciones bancarias aporten, se prevé que en casos de emergencia o excepción, podrán solicitar apoyos extraordinarios al Ejecutivo Federal quien podrá otorgar el financiamiento con un límite del 6% de los pasivos totales de las Instituciones, en un plazo de tres años. Así mismo el IPAB cuando se encuentre en condiciones de no poder hacer frente a las obligaciones

garantizadas deberá informar al Congreso de la Unión para que dicte las medidas pertinentes”⁶⁷.

La posibilidad de financiamiento por parte del Ejecutivo Federal tendrá asignada una partida presupuestal específica, lo anterior se contempla en los artículos 45, 46, 47, y 48 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los cuales establecen lo siguiente:

En caso de que el Instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión dictará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos a que se refiere el artículo siguiente. Esta garantía deberá hacerse constar de conformidad con la legislación aplicable, en los títulos de crédito u otros instrumentos en que estén documentadas dichas obligaciones (Art. 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario).

Cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna Institución y el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna Institución, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos , cuyos montos en ningún caso excederán del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones que hayan publicado la

⁶⁷ Ibídem, Pág. 134.

Comisión en el mes inmediato anterior (Artículo 46 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario).

Para fines del límite a que se refiere el párrafo anterior también computará las garantías que otorgue el Instituto.

De conformidad con lo establecido en el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos contratados a que se refiere el artículo anterior (Artículo 47 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario).

Los financiamientos y los recursos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que reciba el Instituto en los términos del título cuarto, en ningún caso podrán ser utilizados, para un fin distinto al autorizado (Artículo 48 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario).

C.-Liquidación.

“ En cuanto a la Liquidación, suspensión de pagos y quiebras de las instituciones apoyadas, las Instituciones de Banca Múltiple, objeto de apoyo, registrará su proceso de disolución y liquidación, suspensión de pagos o quiebras, en los términos de lo dispuesto en la LGSM en su capítulos X, XI y por la Ley de

quiebras y suspensión de pagos con las siguientes excepciones (artículo 57 de la LPAB): el liquidador debía elaborar el balance final de liquidación, sometiéndolo a la revisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la que ordenaba las correcciones que a su juicio fueren fundamentales. Una vez revisado el balance por la comisión y habiéndose efectuado las correcciones que, en su caso, hubiere ordenado, se depositaba e inscribía en el Registro Público de Comercio del domicilio social de la Institución de que se tratara y se procedía conforme a lo dispuesto en la fracción II del artículo 247 de la LGSM. Concluido el plazo establecido para impugnaciones y en el evento de que hubiera un remanente, el liquidador efectuaba el pago que corresponda a los accionistas.

El IPAB en su carácter de liquidador contaba con todas las atribuciones a que se refiere el artículo 51 de la LPAB(derogado el 27 de abril del año 2006) y las propuestas de convenio dentro de los procedimientos de suspensión de pago o quiebra, una vez admitidas en la junta de acreedores, debían someterse a la aprobación del IPAB. Para estos efectos se debía remitir el convenio respectivo al IPAB, en los términos previstos en la LQSP. El juez dictaba la sentencia sobre el convenio, con vista en el anterior dictamen.

El IPAB era liquidador o síndico según era el caso y determinará la disolución y liquidación de las Instituciones o bien solicitará la suspensión de pagos o la declaración de quiebra (artículos 55 y 56 de la LPAB)⁶⁸, artículos

⁶⁸ Díaz Infante, Op. Cit. Pág. 136.

derogados mediante decreto del día 27 de abril del 2006, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 06 de julio del 2006.

Por lo que hace al dictamen técnico, a la rehabilitación y la liquidación, las cuales eran acciones que se contemplaban en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en sus artículos 28, 51, 55 y 56, en los artículos transitorios de dicho decreto se establece:

Artículo primero.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo.- las instituciones de banca múltiple deberán efectuar los actos corporativos necesarios para prever en sus estatutos sociales y títulos representativos de su capital social, los supuestos y acciones mencionadas en los artículos 29 Bis 1, 29 Bis 2, 29 Bis y 122 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito, dentro de un plazo máximo de ciento ochenta días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del mismo.

Las sociedades controladoras de grupos financieros, contarán con el plazo previsto en el párrafo anterior para efectuar los actos corporativos para adecuar el convenio único de responsabilidades, sus estatutos sociales y los títulos representativos de su capital social, conforme a lo dispuesto en los artículos 28 y 28 Bis de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

El incumplimiento a lo previsto en el presente artículo será sancionado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores con multa equivalente de mil a treinta mil veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal.

Artículo tercero.- las Instituciones de banca múltiple que a la fecha de entrada en vigor del presente decreto se encuentren en procedimiento de liquidación o concurso mercantil, se registrarán de conformidad con las disposiciones vigentes al momento en que hayan iniciado los procedimientos respectivos.

CAPÍTULO CUARTO

PROPUESTA DE MODIFICACION A SU MARCO JURIDICO

Para finalizar mi investigación, en este capítulo me permito hacer algunas propuestas con el fin de mejorar la actuación del IPAB en el sistema bancario del país, entre las mismas se encuentran:

I.- Tipificar en la Ley del Instituto de Protección al Ahorro Bancario los delitos en los que pueden incurrir los funcionarios y empleados en un Título Sexto, denominado “De los delitos”.

El establecer delitos en LPAB, es para hacer más eficaz y funcional al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, ya que éste al contar con una legislación propia que regule su organización y funcionamiento, también debe considerarse, que la misma debe establecer delitos que únicamente serán aplicables a sus funcionarios y empleados del IPAB y de las Instituciones de crédito, de ahí, que se proponga la creación de un Título Sexto, que regule ciertas conductas de sus funcionarios y empleados y el cual se denominará “de los delitos”.

El Código Penal Federal en su artículo 6º establece la posibilidad de regular en leyes especiales, delitos especiales.

En efecto, dicho artículo 6º, precisa que cuando se cometa un delito no previsto en este Código, pero si en una ley especial o en un tratado internacional de observancia obligatoria en México, se aplicarán éstos, tomando en cuenta las disposiciones del Libro Primero del presente Código y, en su caso, las conducentes del Libro segundo.

Cuando una misma materia aparezca regulada por diversas disposiciones, la especial prevalecerá sobre la general.

La Ley de Protección al Ahorro Bancario, es una ley de carácter especial, puede suceder en efecto, que la relación de especialidad se deduzca de la expresa y manifiesta voluntad del legislador, que al formular en la ley general o en las leyes particulares, un determinado tipo delictivo, señale que dejará de aplicarse la norma genérica, para proceder a la efectividad de la norma específica o la ley especial.⁶⁹

Es importante que en la Ley de Protección al Ahorro Bancario exista un Título Especial que contemple delitos que sólo puedan cometer los empleados y funcionarios del IPAB y de las Instituciones de crédito, ya que de esta forma, se cumplirán mejor los objetivos del IPAB y el cumplimiento de sus funciones, además, de que también, se protegerán los intereses del público ahorrador.

⁶⁹ Cfr. De la Fuente Rodríguez, Jesús. Delitos financieros. Teoría y Casos prácticos. Cuarta Edición, Editorial Porrúa, México 2005, Pág. 6.

La Ley de Protección al Ahorro Bancario en su artículo 90 dispone que son infracciones de las Instituciones de Banca Múltiple las siguientes:

- No proporcionar al Instituto la información y documentación que en los términos de la presente Ley le requiera;
- No entregar al Instituto los informes en los términos y los plazos que la ley señale;
- No presentar el programa de saneamiento financiero al Instituto, cuando así se requiera, en los términos de esta Ley;
- No cumplir, en sus términos, con el programa de saneamiento financiero que le hubiere sido aprobado por el Instituto;
- Rehusar, impedir u obstaculizar el ejercicio de las facultades que esta Ley le confiere al Instituto, e
- Incumplir cualquier otra disposición establecida en la presente Ley.

Es de comentarse por lo anterior, que la Ley de Protección al Ahorro Bancario no establece sanciones penales para los funcionarios y empleados del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, así como también, para funcionarios y empleados de las Instituciones de Banca Múltiple.

Por lo que se considera que para que haya un mejor control de las actividades de dicho Instituto, es necesario establecer sanciones de carácter penal para dichas personas, proponiendo la creación de un Título Sexto que se denomine, “de los delitos”.

En dicho título se hará referencia a algunas de las conductas que se pueden tipificar como delitos, que pueden cometer los funcionarios y empleados del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, así como también, de las Instituciones de Banca Múltiple y los cuales se establecerán de la siguiente manera:

Titulo Sexto

De los delitos

Capítulo único

Artículo 93

Se impondrá pena de prisión de 2 a 10 años y multa hasta de 5000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a los funcionarios y empleados del IPAB, que hagan u ordenen que se paguen todas o alguna de las obligaciones no garantizadas, como son las siguientes:

- I. Obligaciones a favor de Instituciones financieras, nacionales o extranjeras;
- II. Las obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al cual, en su caso, pertenezca la Institución;
- III. Los pasivos documentados en títulos negociables, así como los títulos emitidos al portador. Las obligaciones garantizadas, documentadas en títulos nominativos, quedarán cubiertas en términos del artículo 6º de esta Ley, siempre y cuando los títulos no hayan sido negociados;
- IV. Las obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y de funcionarios de los dos primeros niveles

- jerárquicos de la Institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales, y
- V. Las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular y las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del artículo 400 bis del Código Penal Federal.
 - VI. Utilizar para fines distintos los financiamientos y recursos otorgados en el presupuesto de egresos de la federación con que cuenta el Instituto;
 - VII. Enajenar los bienes sin obtener el máximo valor de recuperación posible, por no realizarlo en los términos económicos y financieros más convenientes y en las mejores condiciones de pago;
 - VIII. No vigilar permanentemente el desempeño que la institución y los funcionarios especializados tengan respecto a la recuperación, enajenación y administración de bienes.

Artículo 94

Se impondrá pena de prisión de 3 a 10 años y multa de 5,000 a 30,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a las personas o Instituciones especializadas, que elaboren un estudio técnico, en el que indebidamente justifiquen la viabilidad de una Institución y la idoneidad del apoyo del IPAB, cuando a juicio de la Comisión se observe dolosamente que dicho estudio no está basado en la situación real de la Institución.

Artículo 95

Se impondrá pena de prisión de 3 a 10 años y multa de 5,000 a 30,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a la persona que presente un programa de saneamiento falso, para que una Institución de Banca Múltiple reciba un apoyo financiero a sabiendas de que el mismo no procede.

Artículo 96

Se impondrá pena de prisión de 2 a 8 años y multa de 5,000 a 25,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a los funcionarios y empleados de las Instituciones de Banca Múltiple, que en forma intencional apliquen de manera incorrecta, los apoyos financieros y en consecuencia, no den cumplimiento al programa de saneamiento bajo el cual fueron otorgados los mismos.

Artículo 97

Se impondrá pena de prisión de 3 a 10 años y multa de 5,000 a 30,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a los funcionarios y empleados de Instituciones de Banca Múltiple, que proporcionen de manera falsa la información que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario les solicite para el cumplimiento de su objeto, incluyendo los datos que permitan estimar su situación financiera, así como de manera intencional no poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que ponga en riesgo su estabilidad financiera.

Artículo 98

Se impondrá pena de prisión de 2 a 10 años y multa de 5,000 a 15,000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, a la persona que a nombre del Instituto de Protección al Ahorro Bancario ejerza en forma indebida la administración cautelar, ocasionándole perjuicios y daños a la Institución para la cual fue designado.

Artículo 99

Se sancionará con prisión de tres a diez años y multa de 3000 a 9000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al funcionario o empleado de una Institución de Banca Múltiple que por sí o por interpósita persona de u ofrezca dinero o cualquier otra cosa a un servidor público del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, para que haga u omita un determinado acto relacionado con sus funciones.

Artículo 100

En los casos previstos en este título se procederá a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien escuchará la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; también se procederá a petición del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, o de quien tenga interés jurídico.

Lo dispuesto en este título, no excluye la imposición de las sanciones que conforme a otras leyes fueren aplicables.

Artículo 101

La acción penal en los casos previstos en esta Ley prosequibles por petición de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, Instituto de Protección al Ahorro Bancario o de quien tenga interés Jurídico, prescribirá en tres años contados a partir a partir del día en que dicha Secretaría, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario o de quien tenga interés jurídico, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y si no tienen ese conocimiento en cinco años que se computan a partir de la fecha de la comisión del delito. En los demás casos se estará a las reglas del Código Penal Federal.

Las sanciones que se proponen en este título tienen una fuerza tal que hacen que los funcionarios y empleados del Instituto lo piensen antes de tomar decisiones en cuanto a los apoyos que se pretendan dar a Instituciones de Banca Múltiple, que tengan prácticas reprobables, y de esta manera pueda el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, cumplir con sus obligaciones de manera efectiva.

II.- El Instituto de Protección al Ahorro Bancario como un organismo autónomo.

Actualmente el IPAB es un organismo descentralizado, esto hace que esté sujeto a la intervención del Ejecutivo Federal, es por tal motivo que me permito proponer que dicho Instituto sea autónomo, como lo es el Banco de México, y en

consecuencia también se propone que se deberá adicionar el artículo 28 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos en ese sentido.

La razón para dicha proposición es en virtud de que conforme a su actual naturaleza, el Instituto no puede cumplir plenamente con sus objetivos, los cuales son los siguientes:

- Proteger a los usuarios, en depósitos con un monto de hasta 4000 UDI'S cuando quiebra alguna Institución de Banca Múltiple; y
- Cuando una Institución de Banca Múltiple tiene problemas de carácter financiero, ver que es más viable: Si a través de un programa financiero se le apoye o, se le liquide.

Las razones por las que se estima que el Instituto no puede cumplir plenamente con dichos objetivos, son entre otras: La Junta de Gobierno del IPAB es encabezada por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; el Gobernador del Banco de México; y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como 4 consejeros independientes y al estar encabezada por el citado Secretario de Hacienda, se toman decisiones que a veces le interesan al ejecutivo y no al IPAB; por otra parte los consejeros independientes, todos sabemos que son propuestos por el Secretario de Hacienda y Crédito Publico, por lo que de independientes no tienen nada⁷⁰.

⁷⁰ Ver Dr. Muñoz, Luis. Derecho Bancario Mexicano, Editorial Cárdenas, Editor y Distribuidor, México 2001, Pág. 101.

Si se analiza con cuidado, se observa que esta estructura es similar al antiguo Comité Técnico del FOBAPROA, por tanto estos funcionarios pueden tomar decisiones que en un momento dado pueden estar sujetos a los intereses del Ejecutivo Federal, por ejemplo:

- Otorgar recursos a un banco que no los requiera, como se hizo con el FOBAPROA, en que se otorgó recursos a BANAMEX para que se capitalizara, cuando no lo requería; y
- Manejar con discrecionalidad los recursos del IPAB

Por todo lo anterior se estima que es conveniente, que el IPAB se transforme de un Organismo Descentralizado a un Organismo Autónomo del Estado, para lograr lo siguiente:

- Que este libre de las intervenciones del Ejecutivo, Legislativo y Judicial;
- Que tenga autonomía en sus funciones y en su administración;
- Que en la integración de su Junta de Gobierno participen sin voto los actuales funcionarios;
- Que se cree una Junta de Gobierno con notables profesionistas con autonomía, que los proponga el Ejecutivo y los apruebe la Cámara de Senadores.

Cabe señalar que el actual Secretario Ejecutivo no tiene derecho a voto en la Junta de Gobierno, lo cual me parece un error, por lo que se estima que debe tenerlo.

A continuación se vera lo relativo a la autonomía, así como también, los principios que caracterizan o deben caracterizar a los órganos constitucionales autónomos:

Autonomía administrativa.- “Significa independencia de acción entre órganos u organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que no está subordinado a las decisiones de otro”⁷¹.

“El Doctor Jaime F.C.G. define a los órganos constitucionales autónomos como aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Constitución y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado”⁷².

“Los principios que caracterizan o deben de caracterizar a los órganos constitucionales autónomos son:

- La autonomía o independencia.- Pero no exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto, que no este determinado por una ley secundaria, que no sea producto de las convenciones políticas del momento, sino que sea una decisión constitucional, que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.

⁷¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1994, Pág. 275.

⁷² Citado por De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo I, Editorial Porrúa, Quinta Edición, México, 2007, Pág. 122.

- Los titulares de los órganos deben ser propuestos por el poder legislativo a través de mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de los jueces y magistrados, como son la selección justa e imparcial, inmovilidad, remuneración suficiente y prohibición de su revocación, designaciones escalonadas y servicio civil de carrera, para los funcionarios de estos órganos.
- Apoliticidad.- Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos.
- Inmunidades.- Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.
- Responsabilidades.- Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los ciudadanos.
- Transparencia.- Los actos y decisiones de los órganos autónomos salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente a los órganos del Estado.

- Intangibilidad.- Deberán ser órganos permanentes o, por lo menos, para su derogación se debe exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso ordinario.
- Funcionamiento interno apegado al Estado de Derecho.- Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia, oralidad, publicidad de los procesos y derecho de defensa⁷³.

“Manuel García Pelayo establece como características de los órganos constitucionales autónomos:

- La inmediatez.- Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- La esencialidad.- Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo;
- Dirección política.- Participan en la dirección política del Estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de tomas de decisiones del Estado;
- Paridad de rango.- Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones);

⁷³ De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tomo I, OP. Cit. Pág. 122.

- Autonomía.- Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria”⁷⁴.

Por lo que se considera, que lo expuesto se debe aplicar al Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

⁷⁴ Citado por De la Fuente Rodríguez, Jesús, Tomo I, OP. Cit. Pág. 123.

CONCLUSIONES.

Primera.- En el desarrollo del presente trabajo de investigación, se observó que los Sistemas de de Protección al Ahorro Bancario, son esenciales para el buen funcionamiento estable y eficiente del sistema bancario, ya que de esta manera se protegen a los depositantes de las Instituciones de Banca Múltiple que sean objeto de insolvencia y por último estos sistemas permiten la competencia más eficiente y efectiva entre dichas Instituciones.

Segunda.- También en el presente trabajo de investigación se observó que se trato de implementar algunos sistemas de protección al ahorro, mismos que fueron el antecedente del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, siendo estos: En 1981, un mecanismo de protección al ahorro, mismo que no tuvo aplicación, ya que, el primero de septiembre 1982, se decretó La Nacionalización de la Banca Privada, pasando la misma a manos del Estado, y por consecuencia el mismo se haría cargo de los problemas que surgieran en las Instituciones de Banca Múltiple; El Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE) algo que no quedo muy claro, por estar las Instituciones de Banca Múltiple en manos del Estado y; finalmente el 27 de junio se modifico la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y se dejo de considerar a la banca como un área económica reservada del Estado y se volvió a reprivatizar la banca, apareciendo otro mecanismo de protección al ahorro denominado: Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) el cual se encontraba regulado en el artículo

122 de la Ley de Instituciones de Crédito la cual entro en vigor en el mes de julio de 1990.

Tercera.- En 1985 se creó el Fondo de Protección al Ahorro denominado Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), mismo que se encontraba regulado por la Ley Reglamentaria del Servicio Público de la Banca y Crédito de 1985, el cual no tuvo aplicación, ya que el Estado era el dueño de la banca no habiendo razón para la creación de dicho sistema, a no ser que fuera utilizado como un ensayo previo a la reprivatización de la banca y por los problemas heredados, para la creación del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

Cuarta.- Después de la reprivatización de la banca nacionalizada en mayo de 1990, en la Ley de Instituciones de Crédito, en vigor, se precisó en su artículo 122, la creación de un Sistema de Protección al Ahorro Bancario, el cual era un instrumento con fines equivalentes al FONAPRE pero con modalidades operativas diferentes, cuya denominación era el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA).

El citado Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA) era un fideicomiso cuyo fiduciario era el Banco de México, el cual tenía como objetivo: proteger el capital de los ahorradores de las Instituciones de Banca Múltiple, hasta el 100% de sus depósitos; y otorgar financiamiento a las Instituciones de Banca Múltiple que tuvieran problemas financieros.

Sin duda alguna éste fue el primer sistema de protección al ahorro que sí tuvo aplicación a diferencia de los sistemas anteriores, en la práctica esto lo vimos durante la crisis de 1994, fue cuando varias Instituciones de Banca Múltiple tuvieron problemas de carácter financiero, y dicho fondo tuvo que intervenir, desde mi punto de vista no con mucha transparencia.

Quinta.- El nacimiento del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, se da con el Decreto mediante el cual se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1999. El IPAB se crea como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en el Distrito Federal, denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el cual comenzó sus operaciones formalmente el 21 de mayo de 1999, asumiendo los derechos y obligaciones contraídas por el FOBAPROA y teniendo como prioridad el mantener la confianza y la estabilidad del sistema bancario, además de establecer los incentivos necesarios para que exista mayor disciplina en el mercado.

Sexta.- En el presente trabajo de investigación, se propone como primer punto, la creación de un Título Sexto en la Ley de Protección al Ahorro Bancario, denominado. “De los delitos”, con el fin de que las conductas ilícitas de funcionarios y empleados del IPAB sean reguladas y tengan alguna sanción de carácter penal, ya que la Ley de Instituciones de Crédito en su capítulo

correspondiente no nos habla de alguna sanción de carácter penal para funcionarios y empleados del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, así como para los funcionarios y empleados de las Instituciones de crédito, que intervengan en alguna medida en alguna operación irregular en dicho Instituto, al realizar conductas de carácter ilícito que puedan afectar las actividades del mismo, al momento de apoyar a las Instituciones de crédito que tengan problemas financieros.

Séptima.- Como segundo punto en el presente trabajo de investigación, también se propone que el Instituto de Protección al Ahorro Bancario cambie su naturaleza jurídica de organismo descentralizado a un organismo autónomo, el cual asuma totalmente la responsabilidad y que el Estado no sea más que un vigilante de las actividades que realice dicho Instituto.

BIBLIOGRAFIA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho de la Defensa de los Usuarios del Servicio Financiero, PRIMERA Edición, Editorial Porrúa, México, 2002.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Legislación Bancaria, Tomo I, SEGUNDA Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

ACOSTA ROMERO, Miguel, Legislación Bancaria, Tomo II, SEGUNDA Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.

CARVALLO YAÑEZ, Erick, Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano, SEXTA Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo I, CUARTA Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús, Tratado de Derecho Bancario y Bursátil, Tomo II, CUARTA Edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús, Delitos Financieros Teoría y Casos Prácticos, CUARTA Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

DIAZ INFANTE, Fernando Hegewisch, Derecho Financiero Mexicano, SEGUNDA edición, Editorial Porrúa, México 1999.

GUZMAN OLGUIN, Rogelio, Derecho Bancario, PRIMERA Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

HERREJON SILVA, Hermilo, El Servicio de la Banca y Crédito, PRIMERA Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

IBARRA HERNANDEZ, Armando, Diccionario Bancario y Bursátil, Editorial Porrúa, México, 1998.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, México, 1994.

MEJAN LUIS, Manuel, El Secreto Bancario, TERCERA Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

MENDOZA MARTELL, Pablo, Lecciones de Derecho Bancario, SEGUNDA Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

MONTAÑO SALAZAR, Alejandro, Delitos Financieros en México, Editorial Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

MUÑOZ, Luis, Derecho Bancario Mexicano, Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2001.

QUINTANAR ADRIANO, Elvia Arcelia, Derecho de los Usuarios de la Banca, PRIMERA Edición, Editorial UNAM, México, 2000.

RENDON BOLIO, Arturo, La Banca y sus Deudores, QUINTA Edición, Editorial Porrúa, México, 1998.

RUIZ TORRES, Humberto Enrique, Derecho Bancario, PRIMERA Edición, Editorial Oxford, México, 2003.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Fobaproa, la Verdadera Historia, SEXTA edición, México, 1998.

VARELA JUAREZ, Carlos, Marco Jurídico del Sistema Bancario Mexicano, PRIMERA Edición, Editorial Trillas, México, 2003.

LEGISLACION.

Código Penal Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Instituciones de Crédito.

Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras.

PÁGINAS DE INTERNET.

www.ipab.org.mx

<http://islandia.law.yale.edu/>