

188  
Lij



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES



" LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE  
VALORES EN EL SISTEMA FINANCIERO  
MEXICANO "

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P R E S E N T A :**  
**ELIZABETH LOPEZ GUZMAN**

ASESOR: ALICIA DUEÑAS GARGES



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1997

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



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.

**A DIOS NUESTRO SEÑOR,** por haberme dado el ser y con ello la oportunidad de vivir.

**A MIS PADRES, MARIA DE LA LUZ GUZMAN VILLAGOMEZ E IGNACIO LOPEZ NAVARRO** quienes han sido mi inspiración, ejemplo y orgullo, con todo amor y eterno agradecimiento por el cariño, apoyo y confianza incondicional que siempre me han brindado.

**A MIS HERMANOS, CESAR E ISRAEL**  
mi gratitud por su paciencia, ayuda y  
estímulos.

**A MI ABUELA, MARIA VILLAGOMEZ  
HERNANDEZ** mil gracias por sus  
consejos, impulsos y por ser una persona  
maravillosa, ejemplo de bondad.

**A MIS AMIGOS,** Adriana, José Antonio,  
Liliana, Livia, Mario, Marisela, Miguel  
Angel, Mónica Nelly, Víctor Hugo y  
Verónica, gracias por su apoyo y cariño.

**A RICARDO,** gracias por su apoyo y  
ejemplo de perseverancia.

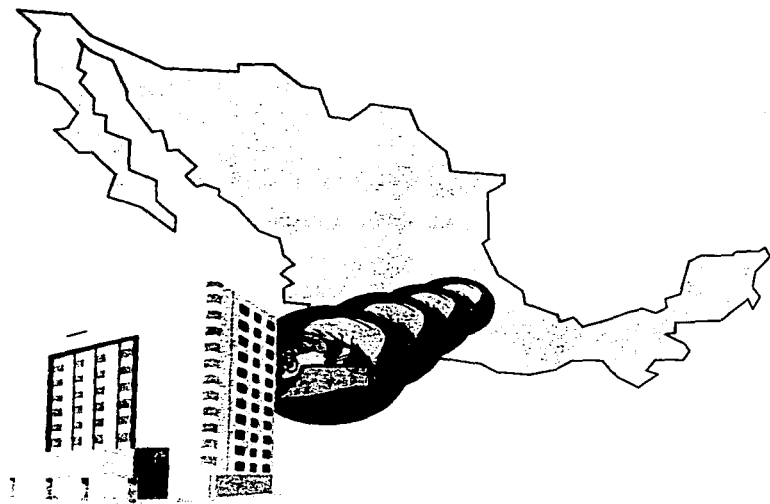
**A MI ASESOR, LIC. ALICIA DUEÑAS GARCÉS** por el apoyo e invaluable tiempo brindados así como por el ejemplo de responsabilidad, honestidad, constancia y dedicación mostrado en todo momento.

**A MIS PROFESORES,** mi reconocimiento por su ardua labor y mi profunda gratitud por su guía, enseñanza y amistad brindada.

**AL HONORABLE SINODO,** mi gratitud por el valioso tiempo y orientación para la culminación del presente trabajo.

**A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES PLANTEL ACATLAN,** gracias por la formación profesional que me ha dado y por el orgullo de formar parte de ella.

**A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO,** mi infinito agradecimiento por hacer realidad uno de mis sueños al darme la oportunidad de formar parte de ella.



***La Comisión Nacional Bancaria  
y de Valores en el Sistema  
Financiero Mexicano***

**INDICE**

Página

INTRODUCCION ..... I

**CAPITULO I**

**ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIGILANCIA DE INGRESOS PUBLICOS Y DE LA INSPECCION BANCARIA EN MEXICO ..... 1**

1.1 EPOCA PREHISPANICA ..... 2

1.2 EPOCA COLONIAL ..... 3

1.3 EPOCA INDEPENDIENTE ..... 10

1.3.1 Código de Comercio de 1884 ..... 12

1.3.2 Código de Comercio de 1889 ..... 14

1.3.3 Ley de Instituciones de Crédito de 1897..... 15

1.4 EPOCA REVOLUCIONARIA ..... 19

1.4.1 Decreto que reforma la Ley de Instituciones de crédito ..... 20

1.4.2 Circular que crea la Comisión Reguladora e Inspectoría de Instituciones de Crédito ..... 21

1.5 EPOCA CONTEMPORANEA ..... 25

1.5.1 Decreto del 24 de diciembre de 1924 que crea la C.N.B. .... 27

1.5.2 Consolidación de la Comisión Nacional Bancaria ..... 34

1.5.3 Evolución de la Comisión Nacional Bancaria ..... 37



---

<b>CAPITULO II</b>	
<b>ASPECTOS TEORICOS DE LAS AUTORIDADES EN EL SISTEMA FINANCIERO Y BANCARIO MEXICANO .....</b>	<b>46</b>
<b>2.1 SUPERVISION</b>	
2.1.1 Generalidades .....	46
2.1.2 Organos supervisores en México .....	53
2.1.3 Modernidad en la supervisión .....	54
2.1.3.1 Establecimiento de la Coordinación de Organismos Supervisores del Sistema Financiero .....	57
2.1.3.2 Proyecto de Modernización Operativa .....	59
2.1.3.3 Dependencias y Subsidiarias en el Extranjero .....	61
2.1.3.4 Supervisión Consolidada .....	62
<b>2.2 INSPECCION</b>	
2.2.1 Nociones Generales .....	64
2.2.2 Objetivos de la Inspección Bancaria .....	67
2.2.3 Visitas de Inspección .....	68
<b>2.3 VIGILANCIA</b>	
2.3.1 Aspectos Generales .....	70
2.3.2 Sistemas de Vigilancia Indirecta .....	72

<b>CAPITULO III</b>	
<b>AUTORIDADES QUE EJERCEN ATRIBUCIONES EN MATERIA DE BANCA Y CREDITO EN MEXICO .....</b>	<b>75</b>
3.1 LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO COMO MÁXIMA AUTORIDAD EN MATERIA BANCARIA Y CREDITICIA .....	76
3.2 EL BANCO DE MEXICO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO .....	81
3.3 LA COMISION NACIONAL BANCARIA COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO .....	88
3.3.1 Antecedentes .....	89
3.3.2 Régimen Legal .....	90
3.3.2.1 Disposiciones legales y Reglamentarias de donde se derivan funciones para la C.N.B. ....	91
3.3.2.2 Legislación aplicable a la C.N.B. en su carácter de órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal ...	95
3.3.3 Funcionamiento y Operación .....	96
3.3.3.1 Junta de Gobierno .....	97
3.3.3.2 Presidencia .....	97
3.3.3.3 Vicepresidencias .....	100
3.3.3.4 Direcciones Generales .....	102
3.3.3.5 Delegaciones Regionales .....	104
3.3.3.6 Coordinaciones, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos .....	106

3.3.4	Facultades .....	107
3.3.4.1	Inspección .....	109
3.3.4.2	Vigilancia .....	112
3.3.4.3	Otros deberes y Facultades .....	115
3.3.5	Organos que regula .....	119
3.4	LA COMISION NACIONAL DE VALORES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL .....	127
3.4.1	Antecedentes .....	128
3.4.2	Régimen Legal .....	129
3.4.3	Funcionamiento y Operación .....	130
3.4.4	Facultades .....	131
3.4.5	Organos que regula .....	132
3.5	OTRAS AUTORIDADES QUE TIENEN FACULTADES DE VIGILANCIA .....	134
 CAPITULO IV		
	CREACION DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES .....	136
4.1	MARCO LEGAL .....	136
4.2	ANALISIS DE SUS NUEVAS FACULTADES Y FUNCIONES .....	138
4.3	BASES DE SU ORGANIZACION .....	141
4.3.1	Junta de Gobierno .....	141
4.3.2	Presidencia .....	143
4.3.3	Vicepresidencias, Contraloría Interna, Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias .....	146

---

4.4	IMPORTANCIA DE LA FUSION .....	149
4.4.1	Ventajas de la fusión .....	151
4.4.2	Desventajas de la fusión .....	152
	CONCLUSIONES .....	158
	BIBLIOGRAFIA .....	162
	APENDICE	



---

## ***Introducción***

En el presente trabajo abordaré la importancia de contar con organismos coadyuvantes en la supervisión, inspección y vigilancia de las entidades que forman el Sistema Financiero Mexicano, los cuales han evolucionado a la par de dicho sistema, en atención a diversas circunstancias.

En el horizonte del año 2000, el sistema financiero está ahora más sujeto a las influencias externas que en el pasado: desregulación, diversificación e internacionalización de las actividades financieras, complejidad creciente de las técnicas bancarias, avances tecnológicos, globalización financiera y mayores exigencias por parte de los clientes.

En este contexto tan difícil y cambiante, especial importancia reviste el papel que los órganos supervisores deben desempeñar, para garantizar a los usuarios la prestación de servicios en forma eficiente; evitar que las entidades incurran en riesgos innecesarios; que se presenten conflictos de intereses; que se efectúen correcciones oportunas de los riesgos que afronta una entidad; pero, sobre todo, que se preserve la confianza del público.

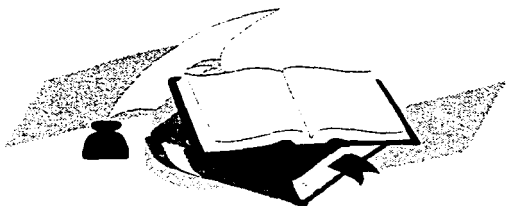
En este sentido, como respuesta a nuevas exigencias y a la urgencia de una supervisión más efectiva se creó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la cual ha hecho evidente la posibilidad de establecer programas de prevención y corrección para las entidades que supervisa, los cuales contribuyen a eliminar irregularidades que pudieran presentarse, pero sobre todo funge como órgano preventivo al evitar que puedan presentarse otras en el futuro, con el propósito de proteger los intereses del público y del propio sistema financiero.

Así tenemos que el capítulo 1 versa sobre los antecedentes de la vigilancia de ingresos públicos y de la inspección bancaria en México, desde la época prehispánica hasta la época contemporánea, con la creación de la Comisión Nacional Bancaria y su evolución hasta nuestros días.

En el capítulo 2 se describen los aspectos teóricos de las autoridades en el Sistema Financiero y Bancario Mexicano, entre los cuales se encuentran conceptos tales como supervisión, inspección y vigilancia.

El capítulo 3 se refiere a las autoridades que ejercen atribuciones en materia de banca y crédito en México, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, así como otras autoridades que tienen facultades de vigilancia, entre las que destaca la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y respecto de las cuales se tratan aspectos relevantes como son sus antecedentes, funcionamiento, facultades, entre otros.

Por último, en el capítulo 4 se aborda la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), analizando algunos aspectos inherentes a dicho órgano como lo son su marco legal, sus nuevas facultades y funciones, su organización y la importancia del mismo.



---

## ***Capítulo I***

# ***Antecedentes Históricos de la Vigilancia de Ingresos Públicos y de la Inspección Bancaria en México***



Cuando la tarea de reconstrucción histórica tiene por objeto mucho más que la simple narración de hechos transcurridos, la de hallar las bases experimentales de doctrinas vigentes, en la forma en que se les estima y utiliza, las palabras no obtienen un significado tan sólo etimológico o semántico arcaico, sino constituyen antecedentes importantes, de los cuales se derivan actuales manifestaciones de cultura; y esto indica como las instituciones de hoy serían imposibles sin los experimentos precedentes.

Tiene importancia sustancial saber bien la significación de todas las palabras y frases que en leyes y tratados jurídicos anteriores se emplearon. De esta manera, nos daremos cuenta de como se gestaron figuras jurídicas ahora complejas y muy elaboradas, a partir de otras antiguas, cifradas precisamente en algún vocablo, o en otras instituciones jurídicas de las cuales derivaron normalmente a medida de una evolución, como sucede con cualquier entidad viviente.

Nada hay precisamente nuevo sin antecedente desde el principio de la civilización. Las ideas jurídicas y económicas que conformaron pasados los siglos a la banca y de inmediato una indispensable vigilancia o control alrededor de sus tareas, son tan antiguas que es posible buscarlas sin el menor riesgo de fracaso, para encontrar el ingenio humano desde el comienzo.

Existieron primitivas formas -durante el virreinato-, no digamos de organismos bancarios de los que ninguna duda debe existir, sino también alrededor de lo que hoy es una Comisión Nacional Bancaria y de Valores, configurada en el siglo XX, durante la etapa revolucionaria, como Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito; y que retrospectivamente nos lleva a la Oficina controladora de los diferentes títulos crediticios, así hasta observar de frente, una institución, la cual ministró por las Reales Caxas -si se quiere primitiva en su orden, pero vinculada con otras indispensables para la época-, las facultades interventoras sobre manejos bancarios durante el siglo XVIII; y es igualmente el caso de los denominados Bancos de rescate de plata, por los cuales se ejerció la vigilancia bancaria.

Cuando el Presidente Plutarco Elías Calles dio a conocer el histórico Decreto del 24 de diciembre de 1924, por el que creó la Comisión Nacional Bancaria, al señalar sus facultades y obligaciones en el artículo 2o., fracción primera, además de establecer una definición estrictamente jurídica para el cumplimiento de las disposiciones, recogió un antecedente histórico y formal de la realidad bancaria.<sup>1</sup>

Las palabras subrayadas con el objeto de estudio, no eran de modo alguno nuevas en el momento de expedir el Decreto, como tampoco las ideas jurídicas de Vigilancia e Inspección, que en esa ocasión se expresaron; en el derecho característico mercantil se emplearon desde hace mucho.

## 1.1 EPOCA PREHISPANICA.

Fue durante el gobierno de Izcóatl (1427-1440) -tercer hueytlatoani o supremo señor del Imperio Azteca-, cuando en cada población y centro comercial importante del mismo hubo un calpixcalli (casa de recaudación de tributos). Periódicamente visitaban esas casas, funcionarios del Teaxcatlatlatqui (Tesoro Público) para examinar los libros que contenían los glifos numerales y pictográficos referentes a lo recibido, su procedencia y la nómina de tributantes. Esos códigos fiscales estaban al cuidado de expertos manipuladores del ingenioso instrumento de cálculo llamado nepohualtintzin, formado con hilos anudados, esferas de oro y piedrezuelas de colores.

---

<sup>1</sup> Véase Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Apuntes Históricos, CNByS, México, 1968, p. 59-64.

Como de cuanto se introducía en los mercados, un tanto era para el real tesoro, en todos ellos había una persona que vigilaba el cumplimiento de tal obligación, de la que no estaban exentos los privilegiados pochteca, mercaderes ambulantes, guerreros y espías al servicio del Estado que, aunque gozaban de fuero mercantil, pues sólo las autoridades de su poderoso gremio podían juzgar por infracciones a las ordenanzas mercantiles, siempre daban, de lo que llevaban a vender a las mayores plazas de mercado, la parte correspondiente al hueytlatoani.<sup>2</sup>

Respecto al orden que debía guardarse dentro del mercado, había varios inspectores que giraban incesantemente por el mercado observando cuanto pasaba para evitar todo fraude en los contratos o desordenes entre los contratantes.

Rara vez se veía un hurto en el mercado, ya que la vigilancia de los ministros reales era muy estricta, castigando con gran rigor y en forma inmediata a quienes alteraban el orden.

## 1.2 EPOCA COLONIAL.

En las capitulaciones entre los Reyes Católicos y Cristóbal Colón, de 17 de abril de 1492, se le otorgaron a éste los títulos de Almirante del Mar Océano, Virrey y Gobernador de las islas y tierra firme que descubriera o conquistara, así como el privilegio de percibir la décima parte de las perlas, piedras preciosas, oro, plata, especias y demás que obtuviera como botín, por hallazgo, permuta o compra, quedando lo restante en beneficio de la Corona. De tal repartición daría fe el escribano de su Armada Rodrigo de Escobedo.<sup>3</sup> Del examen y juzgamiento de la relación del escribano se encargaría el Tribunal Mayor de Cuentas, institución de raigambre medieval cuyas ordenanzas habían modificado los propios Reyes Católicos.

<sup>2</sup> Cfr., Acosta Saignes Miguel, *Los Pochtecas*, México, 1945, p.15, "...Como personas principales, usaban los mercaderes vestiduras especiales y tenían dimesas particulares por sus hazañes. Tenían algunas libertades, porque decían que eran naturales de la República. Los mercaderes pagaban tributo, pero no personal, si no era en tiempos de guerra y tributaban de sus mercancías, ropas, plumas, joyas, piedras, cada uno de lo que trataba, y los tributos de éstos eran de más valor, por ser gente rica y próspera. No eran obligados al servicio personal, ni a las obras públicas, si no era en tiempos de necesidad, ni eran obligados a ayudar en las riñas de los señores".

<sup>3</sup> Ortega Rubio Juan, *Historia de América*, Madrid, 1917, tomo 1, p. 289

Descubiertas las islas Lucayas, Cuba y Haití, Colón tomó posesión de ellas en nombre de dichos soberanos, mismos que en 1493 designaron a Diego Máquez para que en la última de esas insulas -a la que el Almirante bautizara con el nombre de La Española-, desempeñara el oficio de veedor de su Real Hacienda, y a Bernal de Pisa para que ahí fungiera como contador de la misma.<sup>4</sup> Así pues, empezó a funcionar en América el sistema español de fiscalización de ingresos y egresos hacendarios.

El 19 de febrero de 1519 partió de Cuba, con destino a Yucatán, la flota expedicionaria al mando de Hernán Cortés, llevando éste las instrucciones que por escrito le había entregado el Gobernador Diego Velázquez, y en las que se le prevenía que debía llevar un arca de dos o tres cerraduras para depositar en ella el oro, las perlas y piedras preciosas que obtuviera de los indios mediante permuta; que de entre los hombres de bien que lo acompañaran, señalara uno para veedor y otro para tesorero; y que todo lo habido por intercambios debía estar sujeto a la fe del escribano real que con el iba. Esas instrucciones se apegaban a la Ordenanza 202 de la Casa de Contratación de Sevilla, conforme a la cual todo el oro, plata, perlas y piedras preciosas que se sacaran de las Indias, debían ser remitidas precisamente a dicha Casa, y en arcas con tantas cerraduras y llaves como oficiales reales las custodiaran.<sup>5</sup>

Dos años después, consumada por Cortés la conquista de México, procedió a nombrar tesorero, factor y contador para la recaudación y guarda de lo perteneciente a la Corona. Los designados para tales cargos fueron Julián de Aldrete, Alonso de Grado y Bernardino Vázquez de Tapia, respectivamente, mismos que el 15 de mayo de 1522 certificaron haberse recaudado, por concepto de fundición de oro y plata, 130.000 castellanos, de cuya quinta parte se había dado por recibido el Tesoro, y que lo restante se había repartido entre los conquistadores, "según el mérito, servicio y calidad de cada uno".

<sup>4</sup> *Historia Documental de México*, UNAM, 1974, tomo 1, p. 203.

<sup>5</sup> Carrero Alberto Ma., *Breve Historia del Comercio*, México, 1942, p. 104.

En octubre del mismo año, Alonso de Estrada fue nombrado tesorero de la Real Hacienda en Nueva España, cargo que no desempeñó a satisfacción del emperador Carlos V, pues el 4 de noviembre de 1525 éste le reprochó haber permitido que se fundiera oro mezclado con otros metales de baja ley, disminuyendo así el ingreso por concepto del real quinto. "Soy informado que vos nuestro tesorero -deciale-, no habéis tenido el recaudo necesario y que convenia al oro que nos ha pertenecido y se ha cobrado... por ende os mando que de ahora en adelante, todo el oro que se cobre y nos perteneciere se ponga en un arca de tres llaves diferentes, y que de ellas se tenga, la una por vos el nuestro tesorero, y las otras nuestro contador y factor; y que no se pueda sacar ningún oro de dicha arca si no fuere por mandato de los tres, que de esta manera no se podrá tocar dicho oro, ni hacer fraude alguno... lo cual os mando que así hagáis y cumpláis, so pena de nuestra indignación y de cien maravedises para la nuestra cámara"<sup>6</sup>.

A partir de 1572, año en el que llegaron a la ciudad de México las ordenanzas e instituciones que debían observar los encargados del cobro y administración de las rentas que formaban el Erario, se hizo más metódica y rigurosa la inspección de los libros que en cada Caja Real tenían su cargo expertos contadores y oficiales de glosa.

Poco más de cien años habrían de transcurrir para que esas ordenanzas o instrucciones fueran modificadas de acuerdo con el Código General de las Leyes de Indias, cuyo libro VIII contenía todo lo concierne a tribunales, contadurías mayores, cajas reales, visitadores, inspectores, contadores, ordenadores y administradores de Hacienda.

<sup>6</sup> De Fonseca Fabián y De Umuña Carlos, *Historia General de la Real Hacienda*, México 1845, tomo 1, p. 5.

Desde los albores del siglo XVIII la ciudad de Zacatecas -la de mayor trato y de más riquezas en todas las Indias-, tenía muchos y muy gruesos mercaderes que otorgaban créditos para el laborio de minas, por lo que se les llamaba "banqueros". Muchos de los que recibían esa habilitación -en particular los moradores de Fresnillo, Mazapil y Sombrerete-, luego de extraer plata en abundancia se la llevaban sin quintar, defraudando así al real fisco. Luego que el rey tuvo noticias de esos fraudes, dispuso que el inspector Francisco Pasabe, fuera a Zacatecas, lo cual hizo en 1715. Allí, los apoderados del "común de la minería y de los vecinos mercaderes y demás comerciantes" (los supradichos "banqueros"), le manifestaron que eran ciertas las fugas de plata no quintadas; y tras de suplicarle procurara que el rey accediera a que todo minero real de Zacatecas, al igual que los forasteros que a él acudían, pagaran diezmo en vez de quinto de platas, pusieron en sus manos cuarenta mil pesos para que los enviara a la Corte y su majestad dispusiera de ellos luego de acceder a su petición y, en caso de no condescender, se los devolviera. "No consta -expresa el propio rey-, si este depósito lo hicieron por vía de indulto de las causas que había fulminado el referido visitador contra los mineros y mercaderes por las extracciones de plata sin quintar (que no se les justificaron), o si se hizo por vía de donativo para que yo les concediese la gracia que solicitaban".

Si ese donativo influyó en el ánimo del rey para conceder lo que le pidieron, no se sabe; pero lo cierto es que el 25 de diciembre de 1718 firmó el ordenamiento que decía: "He venido en conceder a la minería y comercio de Zacatecas el que por tiempo de seis a ocho años se reduzca el derecho de quinto que pagaban mercaderes, comerciantes y rescatadores de plata de aquel real y sus agregados, a la satisfacción del diezmo que contribuyeron los mineros, vecinos y mercaderes de aquella jurisdicción".<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> De Fonseca, op. cit., pp. 28-30.

No obstante que por real cédula de 14 de julio de 1732 se mandó que sólo de cuenta de la real hacienda se labraran el oro y la plata, los banqueros Francisco Fagoaga y Pedro Valdivieso, residentes en la ciudad de México, introdujeron en la Casa de Moneda, entre el 25 de noviembre y el último de diciembre de dicho año, más de 114,000 marcos de plata para su amonedación por cuenta de ellos; y tal hicieron con la venia del Virrey Juan de Acuña, aconsejado éste por el superintendente de dicha Casa, lo que disgustó al rey, quien en abril de 1734 le ordenó al ministro contador de aquella, "formase una certificación contestiva, con toda claridad y distinción", de la cantidad de marcos de oro y plata que esos banqueros habían introducido, de lo que se les había cobrado por cada marco; de los febles que habían rendido y de lo que, de haberse efectuado la amonedación por cuenta de la real hacienda, hubiera podido quedar de utilidades. Esa certificación la llevó a cabo el contador y ensayador de la Casa de Moneda, capitán Manuel de León, quien, citándose a la verdad, expresó que si el erario había carecido "de aquellos más derechos que debía percibir habiendo labrado dichas platas", tampoco los banqueros habrían obtenido utilidades con la amonedación, por el alto costo de la misma.<sup>9</sup>

Por otra parte, encontramos abundantes noticias sobre la vigilancia que en esta época ejerció el Estado sobre las operaciones bancarias, muy especialmente en el último tercio del siglo XVIII, etapa durante la cual se establecieron en la metrópoli novohispana la sucursal del peninsular Banco Nacional de San Carlos y el Banco de Avío de Minas<sup>9</sup>; aquélla para encauzar el crédito en beneficio del comercio, y éste para reemplazar a los bancos de plata o bancos de compañía que tan pingües utilidades obtenían habilitando empresas mineras en Zacatecas, Guanajuato, Chihuahua, Pachuca y otros lugares; y aunque ambas instituciones crediticias fueron un fracaso,

<sup>9</sup> De Fonseca, op. cit., pp. 152-155.

<sup>9</sup> Cfr., Moore O. Ernest, *Evolución de las Instituciones Económicas en México*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1963, pp. 13, 14. "El Banco de San Carlos, que se fundó en España en 1782 como banco de emisión y financiación del comercio debía tener sucursales en Nueva España, pero nunca las estableció. En realidad, las cajas de comunidades indígenas nunca recuperaron los fondos que estaban obligados a aportar al capital de ese banco". Por lo que hace al segundo proyecto bancario señala "el Banco de Avío de Minas se estableció en 1784. Esta institución oficial tenía un capital de 5 millones de pesos aproximadamente formado con una parte de las regalías que debían pagar las minas a la Real Hacienda. Sus funciones consistían en el otorgamiento de préstamos refinanciarlos, la admisión de capitales a crédito y la atención de las cuentas del Tribunal al cuerpo de mineros."

las Ordenanzas por las que se rigió el Banco de Avío de Minas, constituyeron, por su articulado sobre inspección y vigilancia, el antecedente histórico-jurídico de la primera legislación bancaria de América y de esa importante función que hoy desempeña la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En cuanto a la organización y funcionamiento del Banco de Avío de Minas, los primeros artículos del Título XVI de las Reales Ordenanzas de Minería, expedidas por Carlos III en mayo de 1783, disponían acerca del origen de los caudales con los que se constituiría el Fondo para el avío de minas cuya administración estaría a cargo del Banco, así como la designación del Factor -sinónimo de administrador general - y señalamiento de sus responsabilidades, como se aprecia en el texto de los artículos siguientes:<sup>10</sup>

*"ARTICULO CUARTO. Para la administración y despacho de dicho Banco ha de haber un Factor, ó mas si fueren precisos, hombre inteligente y práctico en la negociación de avíos de Minas, que ha de estar sujeto y depender del Real Tribunal General de ellas, y nombrarle éste por elección del mayor número de votos, con facultad de removerlo de la misma forma, y sin necesidad de expresar causa".*

*"ARTICULO SEXTO. La Masa gruesa de los caudales del Banco que se hallare en monedas, ó pastas de oro y plata, se guardará en Arcas de cuatro llaves que estarán en poder de cuatro jefes que en la actualidad asistieren a dicho Real Tribunal; pero los efectos y mercaderías de los Avíos de Minas, y la parte del caudal necesaria para su corriente giro y movimiento, deberá estar en poder del mismo Factor, y a su cargo y manejo, siendo respectivamente responsables aquéllos y éste a lo que se les confía".*

<sup>10</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., pp. 18, 19.



En lo concerniente a formulación de balances y reglas generales de operación, así como inspección y vigilancia a que estaría sujeto el Banco, dichas Ordenanzas proveían en sus artículos séptimo, octavo y noveno lo siguiente :<sup>11</sup>

*"ARTICULO SEPTIMO. El Real Tribunal General de Minas hará formar anualmente en la Factoría, y mes de diciembre, balance y reconocimiento de Almacenes, y corte y tanteo de Caja, asistiendo a estas operaciones dos de los jefes del propio Real Tribunal; y además tomará las cuentas del Factor, sin perjuicio de podérselas pedir extraordinariamente con la prudencia y circunspección que conviene en semejantes casos".*

*"ARTICULO OCTAVO. El Real Tribunal ha de seguir la correspondencia de Cuentas y Cartas misivas con los mineros aviados por el Banco, recibiendo y respondiendo las Cartas de ellos, y dando en su conformidad las respectivas órdenes al Factor".*

*"ARTICULO NOVENO. Para el despacho de la Factoría ha de haber los Oficiales de pluma que se consideraren necesarios a satisfacción del Factor, y propuestos por él; pero su nombramiento y asignación de sueldo se hará por el Real Tribunal, y su paga por cuenta del Banco; siendo de la facultad del Factor el despedir a los Oficiales dando cuenta verbal al Real Tribunal".*

Cabe señalar que durante esta época se funda el Nacional Monte de Piedad por Real Cédula fechada en Aranjuez el 2 de junio de 1774. Es la más antigua institución bancaria mexicana y fue el primero en emitir billetes, los que tenían la redacción de recibos de depósito; pero que eran en realidad, verdaderos billetes de banco. "...Sus operaciones de depósitos fueron: préstamos con garantía prendaria, custodia de depósitos confidenciales, secuestros judiciales y venta en almoneda de las prendas no desempeñadas ni refrendadas".<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., pp. 19, 20

<sup>12</sup> Pérez Santiago Fernando V., *Síntesis de la Estructura Bancaria y del Crédito*, Ed. Trillas, Mexico, 1978, p. 23.

A su vez, Antonio Manero se refiere al Nacional Monte de Piedad que se fundó en 1774 con capital donado por Pedro Romero de Terreros, para hacer préstamos sin interés a los pobres; pero a su muerte, los administradores comenzaron a cobrar intereses, y sacrificaron los ideales humanitarios de su fundador.<sup>13</sup>

### 1.3 EPOCA INDEPENDIENTE.

En los años que siguieron a la independencia de nuestro país y hasta 1882 surgieron los primeros bancos.

En el año de 1830 Lucas Alamán, ministro de relaciones exteriores durante la presidencia de Bustamante, crea el Banco de Avío para captar capitales particulares y dedicarlos al fomento industrial. Sus principales objetivos eran: compra de maquinaria para venderla a los industriales al costo, fomento de la industria textil y otras industrias, incremento de la agricultura y todo aquello que fuera de interés nacional. Debido a la situación económica y política del país, no logró sus objetivos básicos y hubo de liquidarse en el año de 1842 por decreto del Presidente Santa Anna.<sup>14</sup>

En 1837 se creó el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre, con el fin de eliminar de la circulación monedas falsificadas que habían despertado gran descontento entre la población, de manera que se tuvieron que cambiar por plata, moneda de cobre de nuevo cuño, o por cédulas que podía emitir el propio Banco. Después de cumplir sus funciones, esta institución se extinguió en 1841.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Manero Antonio. *La Revolución Bancaria en México*. Ed. Porrúa, México, 1966, pp. 6, 7.

<sup>14</sup> Pérez Santiago, op. cit., p. 24.

<sup>15</sup> Herrejón Silva Hermilo. *Las Instituciones de Cobre. Un enfoque jurídico*. Ed. Trillas, México, 1993, p. 16.

En 1864, gobernando el Emperador Maximiliano, se fundó el Banco de Londres, México y Sudamérica, primer banco privado que se estableció en México. Era sucursal de un banco de Londres e inició sus actividades, sin tener que sujetarse a la legislación especial en materia bancaria: el código de comercio de 1854, el cual no contenía ningún precepto relacionado con los bancos. Este banco, que se hizo mexicano más tarde, fue una de las principales instituciones financieras en México.<sup>16</sup>

Entre 1875 y 1882, en el Estado de Chihuahua, comenzaron a operar varios bancos debido a la demanda de crédito creada por la actividad minera que se estaba desarrollando rápidamente. En noviembre de 1875 se autorizó al norteamericano Francisco Mac Manus para fundar el Banco de Santa Eulalia, con facultades de emisión por sumas determinadas reembolsables en pesos fuertes, con un 8% de descuento o a la par en moneda de cobre, corriente entonces en el Estado en virtud de la acuñación que de ella hizo el gobierno federal en los días de la intervención francesa.<sup>17</sup>

En marzo de 1878 también con derecho a emitir billetes fue creado el Banco Mexicano, posteriormente se fundó el Banco Minero de Chihuahua, que al igual que los anteriores también era emisor de billetes. Estos fueron los primeros bancos organizados en el interior de la República.<sup>18</sup>

En 1881 se firmó un contrato con el representante del Banco Franco-Egipcio, con sede en París, para que el Banco Nacional Mexicano se constituyera como banco de emisión, depósito y descuento con un capital autorizado de 20 millones de pesos y un capital exhibido inicial de 3 millones. El Banco Nacional Mexicano podía emitir billetes por un monto equivalente sólo a tres veces el valor de la reserva metálica de la institución.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Moore, op. cit., p. 17.

<sup>17</sup> Pérez Santiago, op. cit., p. 25.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Moore, op. cit., pp. 17, 18.

Un año más tarde se otorgaron concesiones a otros dos bancos privados: el Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario y el Banco Hipotecario Mexicano. El primero con un capital de 3 millones de pesos, fundamentalmente de origen español, quedó autorizado también para emitir hasta 3 veces el monto de su reserva metálica. El segundo, cuyo capital exhibido era de \$800 000, recibió autorización para hacer emisiones de bonos hipotecarios hasta por el equivalente de sus préstamos sobre hipoteca, bonos de caja (con vencimiento entre 3 meses y 5 años) contra depósitos en efectivo y certificados de depósito a la vista. Estos fueron los primeros bancos privados de la época.<sup>20</sup>

Cabe mencionar que las instituciones pioneras antes mencionadas empezaron su actividad de manera esporádica, carente de regulación y vigilancia por parte del poder público y sin métodos institucionales adecuados. Como consecuencia, la anarquía y el desorden se hicieron presentes en ellas e hicieron ver la necesidad de regularlas jurídicamente, ya que su actividad tendía a afectar desde la economía doméstica hasta la del Estado; desde el ahorro familiar hasta el funcionamiento de las empresas.

### 1.3.1 Código de Comercio de 1884.

El 14 de diciembre de 1883 se reformó la Constitución de 1857 para autorizar al Congreso de la Unión a conformar un Código de Comercio obligatorio en toda la República. El nuevo Código de Comercio fue promulgado el 20 de julio de 1884 y en él se regularon por primera vez, aunque con normas rudimentarias, las instituciones de crédito.

---

<sup>20</sup> Moore, *op. cit.*, p. 18.

En dicha reglamentación inspirada en el sistema de Suiza<sup>21</sup>, se dispuso que la vigilancia de las instituciones de crédito correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante un sistema de interventores particulares para cada banco, quienes podían delegar las facultades de intervención y vigilancia que las disposiciones del Código les concedían en los jefes u otros empleados, respecto de bancos establecidos en los estados (Art. 95).

En esta primera legislación federal los interventores tenían asignadas las atribuciones siguientes:

- Investigar la existencia en caja con que el banco debía comenzar sus operaciones.
- Firmar los billetes, atendiendo que la emisión no excediera de la suma facultada por la Secretaría de Hacienda.
- Revisar y suscribir el estado de operaciones que mensualmente debía publicarse.
- Asegurarse de que la circulación no excediera de la proporción que con la existencia metálica fijara este Código.
- Informar a la Secretaría de Hacienda de cualquier incumplimiento que notaran de los preceptos de este Código o de los estatutos del banco, pero sin intervenir en sus operaciones, en las cuales éste debía gozar de completa libertad.
- Presentar a la Secretaría de Hacienda los informes que les fueran solicitados.

Sin embargo, estas disposiciones no eran más que un tibio intento de vigilancia de la banca, ya que la experiencia demostró que se trataba de un sistema de intervención sin amplias facultades, sin responsabilidad, sin objeto ni armonía. Pero a pesar de los defectos de este Código y de las grandes deficiencias del sistema bancario a que dio nacimiento, no es posible dejar de reconocer en dicha ley el primer paso fundamental en la construcción de un sistema bancario nacional.

<sup>21</sup> Barrera Lavista Francisco, *Estudios sobre el Origen, Desarrollo y Legislación de las Funciones de Crédito en México*, Terc. D. García y Cla., p. 339.

### 1.3.2 Código de Comercio de 1889.

El 15 de septiembre de 1889 se promulgó el nuevo Código de Comercio, el cual empezó a regir el 1° de enero de 1890. En él se estipulaba que ningún organismo bancario podría crearse si no contaba previamente con la autorización de la Secretaría de Hacienda y con el contrato respectivo aprobado por el Congreso de la Unión, en tanto se elaboraba una ley especial que regiría en adelante a las instituciones de crédito (Art. 64).

Con la nueva disposición se establecieron bancos en casi todos los estados; se creó nuevamente la anarquía en virtud de que otra vez las instituciones operaban sobre bases y concesiones distintas a las anteriormente establecidas.

De esta forma, en los años 1889 y 1890 se otorgaron concesiones para fundar en varias regiones del país cinco bancos "agrícolas, industriales y mineros", uno "agrícola e industrial" y cinco de emisión. Mas no todas estas instituciones llegaron a tener vida.<sup>22</sup>

Así pues, tal Código no significó un avance en la implantación de un sistema bancario definido, sino un retroceso, pues los lineamientos generales a que habían sido sujetas las instituciones de crédito en el Código de 1884, entre ellas las de vigilancia, quedaron sin efecto, lo que recrudesció la anarquía en la actividad bancaria.

El ministro de Hacienda, Lic. D. Manuel Duplán, consideraba urgente que se promulgara la ley especial que señalaba el Código, a fin de sujetar a un sistema científico todas las entidades consolidadas por medio de una segura garantía y de una intervención real y positiva.

<sup>22</sup> Moore, op. cit., p. 21.

### 1.3.3 Ley de Instituciones de Crédito de 1897.

El 20 de abril de 1896 el ministro de Hacienda, José Yves Limantour, consideró que no podía subsistir por mas tiempo la anarquía que guardaban las instituciones de crédito, ni el estado de nuestra legislación en materia de bancos, por lo que se solicitó al Congreso que se sometiera a deliberación y, en su caso, fuera aprobada la iniciativa cuyo propósito era expedir una Ley General sobre Concesión, Establecimiento y Operaciones de los Bancos de Emisión, Hipotecarios o de otro género, adaptándola al decreto que facultaría al Ejecutivo Federal para expedir la Ley de Instituciones de Crédito, la que fue publicada el 3 de junio de 1896.<sup>23</sup>

El 19 de marzo de 1897 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Instituciones de Crédito, cuya aparición había sido anunciada en el Código de Comercio de 1889. Dicha ley incluía el sistema de vigilancia a que estarían sujetas las instituciones de crédito:

- ◆ Directa, ejercida por la Secretaría de Hacienda mediante interventores nombrados para cada banco o especiales (Art. 113).
- ◆ Indirecta, llevada a cabo por el público en general en virtud de la publicidad que los bancos debían hacer de los balances mensuales y los informes anuales.

#### Obligaciones y prohibiciones de los interventores.

#### Obligaciones de los interventores (Art. 114).

- ◆ Dar fe de la exhibición del capital social.
- ◆ Inspeccionar y aprobar con su firma los cortes y los balances mensuales que debía realizar cada institución.

<sup>23</sup> Legislación Bancaria, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1957, tomo 1, p. 14.

- ◆ Cuidar que se practicaran los cortes de caja extraordinarios que ordenara expresamente la Secretaría de Hacienda.
- ◆ Requerir comprobación de la existencia en caja y de las cuentas que demostraran la cantidad y el valor de los títulos de crédito emitidos, etcétera.

Prohibiciones de los interventores (Art. 115).

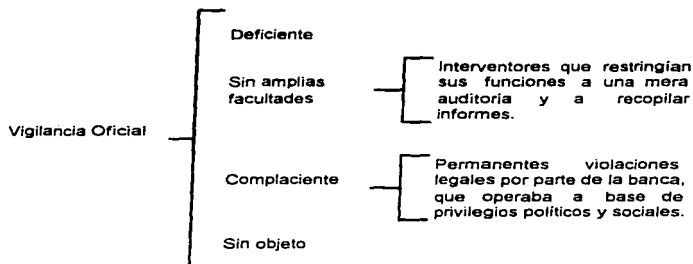
- ◆ Intervenir en la administración de los negocios del banco.
- ◆ Comunicar a quienquiera que fuere datos e informes respecto de los asuntos del banco, limitándose a consignar por escrito los que tuviere que participar a la Secretaría de Hacienda en cumplimiento de su encargo.
- ◆ Ser accionista del banco que intervinieren.
- ◆ Solicitar préstamos de la institución que intervinieren y ser, por cualquier título, sus deudores.

El 13 de mayo de 1905 el Presidente Porfirio Díaz expidió uno de sus últimos decretos de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito. Entre las mismas se encontraba la relativa a ampliar las atribuciones de los interventores, en el sentido de que si para ejercer la vigilancia que les estaba encomendada creían necesario acudir al pormenor de las cuentas, a la correspondencia, actas, escrituras y papeles del banco, podrían solicitar por escrito al gerente del establecimiento que se les mostraran. En caso de que les fueren negados, podrían acudir a la Secretaría de Hacienda precisando lo que necesitaban examinar y el motivo de la investigación a fin de que, si la Secretaría lo juzgaba conveniente, requiriera al banco que mostrara los documentos al interventor (Art. 6<sup>o</sup>).<sup>24</sup>

<sup>24</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 108.



Ya durante el régimen del Presidente Díaz se veía pues, la necesidad de someter la actividad bancaria a una mayor vigilancia por parte de la Secretaría de Hacienda. Sin embargo, muy poco fue lo que se hizo al respecto en virtud de lo que resume el esquema siguiente:



Como podemos observar, el esquema anterior resume las irregularidades en las operaciones del sistema bancario porfirista, que lo llevó a una posición de iliquidez aguda bajo la vigencia de la ley de 1897.

Asimismo, dicho esquema muestra el sistema de vigilancia oficial que imperó en el marco de la ley citada, la cual permitió que se constituyera un conjunto de instituciones que proliferaron en pocos años y sancionó la facultad general del Estado para fiscalizar la banca. Sin embargo, no resultó posible la integración de un sistema sólido y congruente con las necesidades de una economía carente de medios financieros, en virtud de que operó a base de privilegios políticos y sociales.

Así pues, la crisis del sistema tuvo como causas más importantes: la falta de una vigilancia estatal eficiente, agravada por complacencias oficiales que condujeron a permanentes violaciones legales; el desequilibrio del sistema por la proliferación de bancos de emisión, frente a un escaso número de otro tipo de instituciones que pudieran apoyar las actividades agrícolas e industriales; la aplicación de regímenes privativos derivados de concesiones especiales; la injusta canalización del ahorro público en beneficio de pocos usuarios; la falta de existencias metálicas, que respaldaran las emisiones y los depósitos; y la congelación acentuada de la cartera, viciada por permanentes renovaciones, todo lo cual provocó agudos problemas de liquidez, estabilidad y solvencia de las instituciones que ponían así en peligro los recursos del público.

Como consecuencia, los resultados de esta Ley han sido criticados duramente, "primero, porque la ley no pudo organizar el sistema uniforme y justo que técnicamente planeaba, sino que dio base a la constitución de privilegios y abusos, sustentados por influencias políticas y segundo, la ley fue casi constantemente burlada en la práctica por los mismos creadores y administradores de la mayoría de los bancos. Histórica y técnicamente ha quedado demostrado que, debido a esas circunstancias, la casi totalidad de los bancos de emisión estaban ya en 1908 funcionando sobre bases inestables, que sus capitales eran en muchos casos ficticios, y que en muchos de ellos sus inversiones y préstamos carecían de la suficiente garantía y necesaria liquidez."<sup>25</sup>

Por su parte, Alfredo Lagunilla Iñarrítu explica que "ya en 1907 nuestro sistema financiero había entrado en crisis por causas de la depresión norteamericana y, en parte, debido a la baja del precio de la plata que venía ocurriendo desde años anteriores"<sup>26</sup>. Asimismo, otra de las causas importantes fueron los préstamos a largo plazo, concedidos en círculos restringidos.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Manero, op. cit., p. 33.

<sup>26</sup> Lagunilla Iñarrítu A., *Historia de la Banca y Moneda en México*, Jus, México, p. 49

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Así pues, y para concluir este punto, es necesario señalar que el sistema bancario creado por la Ley de 1897 no resultó un régimen sólido y adecuado a las necesidades de una economía desprovista de recursos financieros. De esta manera, no dio los resultados que se esperaban, y la situación por la que atravesaba el país, determinó que los bancos absorbieran funciones no previstas ni reglamentadas en la multitudada ley.

#### 1.4 EPOCA REVOLUCIONARIA.

Con la Revolución Mexicana de 1910 se agravó aún más la delicada situación financiera de los bancos y se inició una nueva etapa en la evolución de las instituciones de crédito, caracterizada por una intervención del Estado, cada vez más intensa, en la dirección, orientación, regulación, control y supervisión de los bancos.

El 6 de noviembre de 1911, después del triunfo de las fuerzas armadas de la Revolución sobre el ejército que apoyaba a Porfirio Díaz, Francisco I. Madero tomó posesión como Presidente de la República, pero el 18 de febrero de 1913 asaltó el poder Victoriano Huerta, con lo cual dio lugar a la lucha iniciada por Venustiano Carranza contra la usurpación.

Por su parte, Huerta apoyo su lucha en préstamos que impuso a las instituciones de crédito. Para facilitar a los bancos el otorgamiento de estos créditos a su gobierno, el 5 de noviembre de 1913 expidió un decreto mediante el cual autorizaba a los bancos de emisión a no cambiar sus billetes, al concederles poder liberatorio ilimitado.

Posteriormente, cuando el Gobierno Constitucionalista, encabezado por Don Venustiano Carranza, asumió el poder, encontró un grupo de instituciones casi desquiciadas e incongruentes que no habían podido evolucionar para convertirse en un instrumento de desarrollo, por lo que se hacía imperativo proyectar la restructuración radical del crédito sobre nuevas bases, más sólidas y acordes con las necesidades económicas y sociales del país.

En 1913, Don Venustiano Carranza reveló en las siguientes palabras la actitud que adoptaría el nuevo gobierno revolucionario: <sup>28</sup>

*"Cambiaremos todo el actual sistema bancario, evitando el monopolio de las empresas particulares que han absorbido por largos años las riquezas de México y aboliremos el derecho de emisión de billetes o papel moneda por bancos particulares. La emisión de billetes debe ser privilegio exclusivo de la nación. Al triunfo de la Revolución, ésta establecerá el Banco Unico de Emisión, el Banco del Estado, propugnándose de ser preciso por la desaparición de toda institución bancaria que no sea controlada por el Gobierno".*

Cuando finalmente triunfó la Revolución y antes de que se promulgara la Constitución de 1917, Carranza dictó múltiples e importantes medidas en materia monetaria y crediticia y sentó los principios que más adelante servirían de base a la reorganización financiera.

#### **1.4.1 Decreto que reforma la Ley de Instituciones de Crédito.**

El 12 de septiembre de 1914, Don Venustiano Carranza decretó la modificación del Artículo 113 de la Ley General de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897, a fin de hacer más efectiva la vigilancia que el Gobierno ejercía sobre los bancos, para quedar dicho precepto como sigue: <sup>29</sup>

<sup>28</sup> Menero, op. cit., pág. 107.

<sup>29</sup> Legislación Bancaria, op. cit., pp. 153, 154.

*"ARTICULO 113. La vigilancia de todas las instituciones de crédito corresponde a la Secretaría de Hacienda, para que ejerza esta atribución por medio de quince inspectores, a quienes dará las instrucciones que estime convenientes para desempeñar el cargo. Los inspectores no serán adscritos a determinado banco, sino serán cambiados de una a otra institución cada vez que lo estime conveniente la Secretaría de Hacienda.*

*Si al practicarse los cortes de caja y balances que previene la ley, no se encontrara ningún inspector en la misma localidad o no pudiera, por cualquier otro motivo, intervenir y autorizar con su firma dichas operaciones, lo hara en su lugar el jefe de Hacienda y a falta de éste el Administrador de la Renta del Timbre".*

Cabe mencionar que la intención de Don Venustiano Carranza, al dar facultades a la Secretaría de Hacienda para cambiar a los inspectores de una a otra institución de crédito, era la de evitar que éstos, a través de una adscripción permanente, llegaran a identificarse con los intereses de la institución y, en consecuencia, no cumplir plenamente con su labor.

#### **1.4.2 Circular que crea la Comisión Reguladora e Inspectora de Instituciones de Crédito.**

La política que desde un principio inició el nuevo régimen para normar y hacer mas eficiente su intervención en el funcionamiento de las instituciones de crédito consistió en abandonar el viejo sistema de inspección y vigilancia, ya que la experiencia había demostrado su ineffectividad. A esa idea obedeció que, el 26 de octubre de 1915, se expidiera la circular que creaba la Comisión Reguladora e Inspectora de Instituciones de Crédito, para los efectos del decreto del 29 de septiembre del mismo año y con fundamento en el Artículo 114 de la Ley General de Instituciones de Crédito. Dicha circular dispuso que la Comisión Reguladora e Inspectora dependería de la Secretaría de Hacienda y se integraría de la forma siguiente:

PRESIDENTE:	El Secretario de Hacienda.
PRIMER VOCAL:	Nombrado por Hacienda.
SEGUNDO VOCAL:	Nombrado por Hacienda.
TERCER VOCAL	El Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda.
CUARTO VOCAL	El Jefe del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda.

Los dos últimos vocales tendrían solamente voz informativa en las deliberaciones de la Comisión (Art. II).

Las facultades que tenía este cuerpo colegiado para vigilar el funcionamiento de las instituciones de crédito eran las que leyes, decretos, reglamentos, circulares y demás disposiciones vigentes sobre instituciones de crédito conferían a los interventores y, además, las siguientes:

- a) Inspección. Nombrar delegados para visitas especiales a las instituciones de crédito.
- b) Vigilancia. Participar por sí misma o representada por uno o más de sus miembros, en cualesquiera de las instituciones de crédito y exigir que en su presencia se verificaran los balances.
- c) Legales. Consultar a la Secretaría de Hacienda la suspensión de operaciones de alguna o algunas instituciones de crédito y la liquidación o la quiebra, cuando encontrara fundamentos suficientes que justificaran la medida.
- d) Información. Dar cuenta a la Secretaría de Hacienda de cuando descubriera la comisión de algún otro delito, consistente en la falsedad de los asientos de las operaciones o en los informes o datos que se suministraran por las instituciones de crédito o la propia Secretaría para que ésta consignara el hecho a la autoridad.

- e) **Asesoría.** Dar instrucciones especiales al Ministerio Público en los casos en que éste tuviera intervención en la liquidación o la quiebra de instituciones de crédito, conforme a la ley.
- f) **Intermediación.** Tratar como intermediaria entre la Secretaría de Hacienda y los bancos que debieran ser declarados en quiebra o liquidación.

Las facultades anteriores, otorgadas a la Comisión Reguladora e Inspectorá de las Instituciones de Crédito, se han considerado bastante amplias pero no lo suficientemente efectivas como para asegurar la vigilancia y el control de los bancos por parte del Estado.

Este cuerpo colegiado quedó constituido y en funciones el 26 de octubre de 1915<sup>30</sup>. Se abocó inmediatamente a estudiar la situación financiera que guardaban las instituciones de crédito en el país y comprobó que la de la mayoría de los bancos de emisión se encontraban en una posición incosteable, pues sus existencias metálicas eran insuficientes para hacer frente al rescate de sus billetes y la devolución de sus depósitos; asimismo, dicho cuerpo determinó que el General Victoriano Huerta había convertido los billetes de banco en papel moneda sin garantía suficiente y que las carteras de esas instituciones no podrían hacerse efectivas para liquidar el pasivo correspondiente. En consecuencia, la Comisión consideró que sólo nueve bancos se ajustaban a los términos de la Ley y declaró la caducidad de las concesiones de los 15 restantes.<sup>31</sup>

Por otra parte, acordó el nombramiento de inspectores especiales que incautaran las existencias de billetes villistas y zapatistas en los bancos, para ser incinerados por la Secretaría de Hacienda (Acta de la Comisión. 10 de noviembre de 1915).<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Véase Manero, op. cit., p. 111.

<sup>31</sup> De Iturbide Arriola, *La Banca. Breve Crecida Histórica*, Jus, México, 1966, p. 183.

<sup>32</sup> Manero, op. cit., p. 125.

Los dos problemas mencionados fueron los asuntos más importantes que se le presentaron a la Comisión Reguladora, ya que en la circular de 8 de agosto de 1917 fue declarada insubsistente y la liquidación de los bancos quedó a cargo de la Comisión Monetaria<sup>33</sup>, la cual tampoco hizo nada con carácter definitivo y pocos meses después fue relevada por la Secretaría de Hacienda de acuerdo con un decreto de 1917.<sup>34</sup>

Cabe mencionar que posteriormente en la Constitución de la República de 1917, de acuerdo con los anhelos del Gobierno Constitucionalista, se estableció en el Artículo 28 la base legal para la creación del Banco de México, ya que dicho precepto disponía que en los Estados Unidos Mexicanos no habría monopolios, con excepción de los relativos a la acuñación de moneda y a la emisión de billetes por medio de un solo banco que controlara el Gobierno Federal.

Para concluir el estudio de los mecanismos de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito implantados por Don Venustiano Carranza, es importante señalar que, a pesar de la decisión del Gobierno Constitucionalista de fortalecer dichos mecanismos y aumentar la intervención del Estado, fue poco lo que resultó de estos planteamientos más directos, aunque imperfectos, que se pusieron en práctica.

---

<sup>33</sup> Mishero, op. cit., p. 125.

<sup>34</sup> *Ibid.*



## 1.5 EPOCA CONTEMPORANEA.

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el General Alvaro Obregón, mediante decreto del 23 de junio de 1921, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1921, se estableció que el Estado tenía el deber de vigilar los intereses del público, por lo cual los particulares y las empresas que ordinariamente desempeñaran funciones propias de las instituciones de crédito, así como las sucursales de bancos extranjeros y las personas o empresas que habitualmente recibían depósitos, quedarían bajo la vigilancia de la Secretaría de Hacienda, la cual ejercería esta atribución por medio de interventores que tendrían los deberes y las facultades que marcaban los artículos 113, 114, 115, 116 y 118 de la Ley de 19 de marzo de 1897 y demás disposiciones relativas.<sup>35</sup>

Así, los gobiernos ulteriores comenzaron a ocuparse de la reorganización económica y financiera del país.

Al comienzo del gobierno del General Plutarco Elías Calles se acentuó la necesidad de crear un nuevo sistema bancario que tuviera una organización sólida, a fin de reconquistar la confianza del público quebrantada prematuramente por el desquiciamiento bancario, con instrumentos adecuados para inducir el ahorro institucional y sujeto a principios de interés público y responsabilidad social.

Una vez devueltos los bancos incautados por Venustiano Carranza, el 24 de diciembre de 1923 la Secretaría de Hacienda dirigió una convocatoria a los bancos y casas existentes en la República para que se reunieran con representantes del Estado en convención bancaria, a fin de crear el sistema financiero moderno que el país necesitaba.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> De la Fuente Rodríguez Jesús, *Comisión Nacional Bancaria*, Ed. FCE, México, 1993, p.24

<sup>36</sup> *Legislación Bancaria*, op. cit., Tomo II, p.20.

La convención bancaria se celebró el 2 de febrero de 1924, estando representadas en ella todas las instituciones de crédito del país, y la Secretaría de Hacienda, cuya delegación la integraron los señores Lic. Fernando de la Fuente, Lic. Fernando González Roa, Lic. Enrique Martínez Sobral, Lic. Mario Guasp, Lic. José D. Aguayo y Don Elías de Lima.

El mismo informe presidencial decía, explicando los fundamentos de esa primera Convención :<sup>37</sup>

*"El desacuerdo entre la legislación bancaria y las circunstancias reales en que han venido operando las instituciones de crédito durante el último decenio, ha originado constantes conflictos entre la Secretaría de Hacienda y dichas instituciones y el menoscabo consiguiente en la vida actual industrial y comercial de la República que se sustenta en gran parte del crédito bancario. A fin de armonizar los intereses particulares con los generales y de dar a las instituciones de crédito la posibilidad de desarrollar en su provecho y en el de la economía nacional el máximo de eficiencia, se hace de imperiosa necesidad reformar las leyes ya inadecuadas sobre la materia".*

El resultado de los trabajos de dicha convención fue la nueva legislación relativa a las instituciones de crédito, que se integraba por las siguientes leyes:

- Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, del 24 de septiembre de 1924.
- Ley sobre Bancos Refaccionarios, del 29 de septiembre de 1924.
- Ley sobre Compañías de Fianzas, del 11 de marzo de 1925.
- Ley sobre Suspensión de Pagos de Bancos y Establecimientos Bancarios.

---

<sup>37</sup> Manero, op. cit., p. 163.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 1925, puso término al desorden existente, instauró mayores controles sobre la actividad bancaria, modificó la estructura del sistema, señaló por primera vez la necesidad de vincular la función crediticia con la atención de los problemas nacionales, y previó una inspección más real sobre los bancos, con el futuro establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria que, integrada por personal con conocimientos técnicos, se encargaría principalmente de inspeccionar las operaciones que practicaran las instituciones de crédito y demás establecimientos de que trata esta Ley (Art. 133).

La verdadera creación de la Comisión Nacional Bancaria fue la única novedad importante en el sistema de vigilancia de los bancos establecido por dicha Ley, ya que, en cuanto al fondo, éste era idéntico al de la anterior Ley General de Instituciones de Crédito de 1897.

#### 1.5.1 Decreto del 24 de diciembre de 1924 que crea la Comisión Nacional Bancaria.

Como la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, expedida el 24 de diciembre de 1924 por el Ejecutivo Federal, determinaba las condiciones para la inspección de esas instituciones y establecimientos, y la propia Ley estaba a punto de publicarse -por lo que era inaplazable instituir un organismo que llevase a cabo dicha inspección-, el mismo 24 de diciembre el Presidente de la República, General Plutarco Elías Calles, expidió el decreto que prescribía el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria.<sup>38</sup>

<sup>38</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., pp. 22, 23.

En la exposición de motivos del decreto que crea la Comisión Nacional Bancaria, del 24 de diciembre de 1924, se refleja con claridad la voluntad de abandonar el viejo sistema de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito que llevaba a efecto una oficina puramente administrativa que formaba parte del Ministerio de Hacienda y de la cual dependían los interventores adscritos a cada banco. La experiencia demostró la ineficacia de este sistema que, naturalmente, tendía a convertirse en un procedimiento meramente burocrático. La práctica probó también que, en la mayoría de los casos, los interventores consideraban sus puestos como un simple empleo bien retribuido y de poco trabajo, el cual desempeñaban sin entusiasmo y en el que se limitaban a llenar formularios preparados de antemano y sin poner nada de su parte.<sup>39</sup>

En este sentido, el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles quiso inyectar nueva vida a la inspección bancaria y la puso en manos de una institución de interés público, en cierto modo independiente y dotada de funciones propias, que lograra resultados sobresalientes.

Así, el Artículo 133 de la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios de 1924 hacía referencia a este nuevo organismo, al que denominaba Comisión Nacional Bancaria.

Puede decirse que la Revolución Mexicana se retrasó en establecer un sistema eficaz de inspección y vigilancia de los bancos hasta la fecha en que el Presidente Calles expidió, conforme a lo dispuesto por el Artículo 133 de la ley anteriormente citada, el Decreto constitutivo de la Comisión Nacional Bancaria, publicado en el suplemento del Diario Oficial de la Federación número 98, correspondiente al miércoles 31 del mes de diciembre.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Legislación Bancaria, op. cit., Tomo II, p. 74.

<sup>40</sup> De la Fuente, op. cit., p. 26.

El decreto prescribía el establecimiento de la Comisión Nacional Bancaria como órgano fiscalizador encargado de la inspección, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y consultivo de la misma en materia bancaria y crediticia, pero investido de autonomía para el ejercicio de sus facultades, lo que le dio una fisonomía peculiar, plenamente definida en nuestro derecho administrativo, como organismo desconcentrado, esto es, que aunque jerárquicamente subordinado a la Secretaría de Hacienda, él reglamenta sus actividades internas y externas; maneja su presupuesto anual, elige al personal de sus oficinas, designa a los directores y subdirectores de inspecciones y a los jefes de departamentos.<sup>41</sup>

De esta manera, el organismo empieza su existencia incorporado a la Secretaría de Hacienda pero dotado de una competencia muy especializada, una organización administrativa peculiar y una amplia libertad funcional. En su administración superior, la Comisión Nacional Bancaria se encontraba regida en la forma siguiente:

- a) Cinco miembros. El Presidente de la República sería el encargado de designar a los cinco miembros con que se integraría la Comisión, procurando que tres de ellos representaran los intereses agrícolas, comerciales e industriales del país y tuvieran conocimientos notorios en dichos ramos y en asuntos bancarios. Durante los cinco años que permanecieran en el desempeño de su cargo, y en los siguientes si les era renovado, no podrían ser accionistas, socios, funcionarios o empleados de cualesquiera de las instituciones que estuvieran sujetas a esta Ley o a la inspección de la Junta Directora de las mismas, ni de cualquiera otra sociedad o institución ligada con las primeras. Tampoco podrían desempeñar ningún puesto público por el que recibieran sueldo. Sus honorarios mensuales serían de \$50.00 oro nacional (Arts. 1°, 3°, 4° y 5°).

<sup>41</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., p.23.

b) **Secretario.** La Comisión nombraría un secretario para encargarse de la administración de la oficina y asistir sin voto a las juntas semanales de la Comisión, a la cual sometería todos los informes que hubiere recabado acerca de la situación económica del país y, especialmente, sobre el funcionamiento y el estado de los bancos, con las recomendaciones que considerara pertinentes (Art. 1°, 2°, y 11).

Para poner de relieve la importancia de este organismo se hará mención de algunas de sus atribuciones y obligaciones, las cuales vinieron a mejorar la capacidad y los poderes de control que el Estado se había reservado conforme a la vieja legislación:<sup>42</sup>

- Vigilar el exacto cumplimiento de las disposiciones legales vigentes relativas a la organización y el régimen de bancos, banqueros, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y toda clase de sociedades o individuos nacionales o extranjeros, o bien sucursales o agencias de instituciones extranjeras que realizaran con el público cualquier clase de operaciones de carácter bancario.
- Someter a la consideración de la Secretaría de Hacienda los medios que estimara convenientes para impulsar el desarrollo de las operaciones bancarias.
- Tener a su cargo un cuerpo de inspectores o interventores a los que nombraría o removería libremente.
- Dirigir las inspecciones en los bancos cuando lo considerara necesario y al menos una vez al mes.
- Determinar la manera como deberían realizarse y publicarse los balances y los estados de las condiciones de los bancos.

<sup>42</sup> Véase, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., pp. 59-62.

- Obtener, recopilar y publicar anualmente las estadísticas bancarias de la República y todos aquellos datos que pudieran ser de utilidad para el conocimiento adecuado de la situación bancaria en el país.
- Cooperar, con el carácter de cuerpo consultivo, con las comisiones liquidadoras de los bancos que se hubieren presentado en estado de suspensión de pagos o de quiebra; los liquidadores de los bancos que se pusieran en liquidación; y los funcionarios y las otras personas encargadas de la reorganización de bancos.
- Vigilar las remesas de los bancos al exterior del país, los depósitos y sus inversiones en el extranjero

El 12 de enero de 1925 quedó constituida la Comisión y dos días después, los señores Rómulo Ferrera, ingeniero Fernando Beltrán y Puga y licenciado Fernando González Roa -primero, segundo y quinto miembros de ella, pues en ese orden habían sido designados por el Ejecutivo-, se reunieron en el Salón Panamericano de la Secretaría de Hacienda para acordar lo necesario para el buen funcionamiento de la institución.

En esa junta preliminar fue electo Presidente de la Comisión el licenciado González Roa, y nombrado Secretario de la misma el licenciado Mario Guasp, a quien se facultó para proponer los empleados estrictamente indispensables para las labores de la Comisión, estimándose como tales un oficial primero, un oficial segundo y un mecanógrafo. Se acordó asimismo, que los miembros de la Comisión se turnasen semanalmente en el cargo de Presidente, con lo que estuvo conforme el electo González Roa, quien propuso que ese sistema rotatorio subsistiese hasta que la Comisión formulara su Reglamento. Así inició la naciente Comisión Nacional Bancaria su organización interna para, como organismo oficial, ejercer sus funciones de inspección y vigilancia.

Eran tantas las consultas a la Comisión y tan abundantes sus tareas -en especial las dedicadas a formular su Reglamento y el que debían observar sus inspectores-, que en una de sus juntas determinó que éstas fuesen bisemanales y en el mismo lugar -el Salón Panamericano en tanto que la Secretaría de Hacienda se dignaba asignarle los aposentos que estimara suficientes para despachar sus asuntos, lo que no tardó en ocurrir, pues a fines de junio de ese año 1925, ya pudo la Comisión establecer sus oficinas en el primer piso del edificio marcado con el número 62 de la avenida Uruguay, lugar en el que durante años funcionó la Comisión Monetaria, custodiando el fondo de gastos de los antiguos interventores de instituciones de crédito.

Fueron Don Rómulo Farrera y el licenciado Fernando Beltrán y Puga los que en sólo dos semanas redactaron el primer Reglamento Interior de la Comisión, y en ese mismo lapso el Secretario Guasp formuló un proyecto para el establecimiento de diez zonas de inspección en la República, con las instrucciones de cómo realizarla.

Por lo que hace al Reglamento Interior, el Ejecutivo, luego de aprobarlo e intitularlo Reglamento de la Ley que creó la Comisión Nacional Bancaria, lo decretó el 15 de julio de 1925 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de julio de ese mismo año. De acuerdo con ese ordenamiento, la Comisión procedió a designar a los inspectores de zona y a reunir los materiales indispensables para formar la Estadística Bancaria que debía publicar en su Boletín numero 1 de enero de 1926, en el cual insertó el breve preeliminar que a continuación se transcribe:

*"Esta Comisión publica su primer boletín de estadística bancaria que aparecerá trimestralmente, esperando que será visto con interés por los hombres de negocios y personas que se interesen por el desarrollo de las operaciones bancarias en el país. Se abstiene de hacer comparaciones que pudieran ser de utilidad, pero lo hará más tarde sobre los movimientos que a su juicio lo ameriten, estando, como está, ya establecida su base en los Estados que aquí se publican".*



Para el Gobierno, las instituciones de crédito y el público, fue asombroso el que la Comisión publicase en su primer Boletín, la concentración de cifras del activo y el pasivo, y las existencias en caja, al 31 de diciembre de 1924, de los bancos de emisión, de los antiguos de emisión, de los hipotecarios y refaccionarios, y de los establecimientos bancarios asimilados. Con razón en agosto de ese año de 1926, el titular de Hacienda, ingeniero, Alberto J. Pani, encomiaba así la labor de la Comisión :<sup>43</sup>

*"En el poco tiempo que ha vivido, ha prestado muy apreciables servicios al Gobierno, al público y a los bancos. En efecto, la constante vigilancia que ejerce por conducto de sus inspectores, mantiene siempre dentro de la Ley, en cada Banco, la garantía metálica del 33% de los depósitos y la existencia y calidad de la cartera, documentos y valores que responden al 67% restante y como consecuencia de la confianza que tal vigilancia ha inspirado en el público, los depósitos de los Bancos y Establecimientos Bancarios alcanzo el 31 de agosto de 1926 un crecimiento de 22%, desde la fecha en que fue creada la Comisión.*

*No debe dejar de reconocerse la labor de saneamiento financiero y social que en materia de compañías de ahorros y préstamos ha logrado la Comisión, evitando que diversas sociedades, organizadas fraudulentamente, continuaran desprestigiando la práctica del ahorro.*

*Otra función igualmente trascendental de la Comisión ha sido el acopio de experiencia para reformar la Ley de Instituciones de Crédito: diversos preceptos que figuran en la nueva Ley, -como por ejemplo, prohibir a los bancos aceptar letras y libranzas en descubierto; aceptar a los inspectores para ejercer una acción inmediata, sin necesidad de acudir a los tribunales, en casos de peligro inminente y grave para los depósitos del público-; son otras tantas pruebas de bondad de la institución".*

<sup>43</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., pp. 32, 33.

### 1.5.2 Consolidación de la Comisión Nacional Bancaria.

El mismo día en el que el Secretario Pani elogiaba a la Comisión, se expidió la Nueva Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, que reguló el establecimiento y funcionamiento de las cajas de ahorro, de los almacenes generales de depósito y de las compañías de fianzas, instituciones cuya vigilancia quedó a cargo de la Comisión.

La ley de 1926 otorgó las atribuciones correspondientes a la Comisión Nacional Bancaria, estableció una cuota de inspección, recogió las disposiciones relativas y derogó el decreto de 1924 que creó a la dicha Comisión.<sup>44</sup>

Posteriormente, la Ley General de Instituciones de Crédito de 1932 amplió las facultades de la Comisión -que habían estado limitadas a la comprobación puramente formal del cumplimiento de la ley por los bancos-, para estimar el estado de solvencia de los bancos y tomar medidas para prevenir o para hacer menos graves las consecuencias de una liquidación, designando al efecto un inspector permanente a cargo de la institución.<sup>45</sup>

A mediados de enero de 1932, por indicaciones de la Secretaría de Hacienda, la Comisión elaboró un nuevo reglamento para sus actividades internas, el que, aprobado por dicha Secretaría, fue promulgado por el Presidente interino de la República, General Abelardo L. Rodríguez, el 12 de septiembre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de diciembre del mismo año.

<sup>44</sup> González Guzmán Víctor, *Evolución Histórica del Derecho Bancario Mexicano*, 1985, PGR, p. 24.

<sup>45</sup> Véase Menero, op. cit., pp 196, 197.



El Comité Permanente estaría encargado de la inspección y vigilancia, de la tramitación y ejecución de los asuntos generales y de la aplicación de las normas generales, a las instituciones en particular. El Pleno tendría carácter de órgano consultivo y le serían sometidas todas las cuestiones y normas de carácter general y sería oído en todas las ponencias e informes que la Comisión Nacional Bancaria hubiera de someter o le fueran solicitadas, a/o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre problemas generales de moneda, crédito e instituciones de crédito.<sup>50</sup>

El Pleno se integraría por seis vocales designados por la Secretaría de Hacienda y por tres representantes de las instituciones de crédito, correspondiendo respectivamente, uno a las instituciones de depósito y dos a las demás instituciones. De entre los vocales nombrados por la Secretaría, ésta designaría al Presidente de la Comisión, que lo sería a su vez del Pleno y del Comité Permanente.<sup>51</sup>

El Comité Permanente, se integraría por el Presidente y por los vocales nombrados por la Secretaría.<sup>52</sup>

Reestructurada así la Comisión, los distinguidos miembros de su Comité Permanente, licenciados Manuel Palavicini, Carlos Novoa y Antonio Martínez Báez, dedicáronse a formular un nuevo reglamento de inspección y vigilancia, el cual tras de varias enmiendas y adiciones realizadas unas por el director del Departamento de Crédito de la Secretaría de Hacienda y otras por el titular de ésta, Licenciado Eduardo Suárez, fue definitivamente aprobado hasta el 25 de septiembre de 1946.

<sup>50</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, op. cit., p. 35.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

<sup>52</sup> *Ibid.*

### 1.5.3 Evolución de la Comisión Nacional Bancaria.

Por su vinculación a una materia eminentemente dinámica, como lo es la actividad financiera, al promulgarse la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, en el año de 1926, posteriormente la Ley General de Instituciones de Crédito, de 1932 y la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, se puso de manifiesto la necesidad de adecuar las funciones de inspección y vigilancia de conformidad con el desarrollo del sistema bancario, apoyando con medidas legislativas un mayor grado de atribuciones para la Comisión, al igual que se amplió el campo de su competencia.

Es importante mencionar que la Comisión Nacional Bancaria fue dotada de facultades de opinión, consulta, estadística e intervención administrativa, así como la de regular todos los aspectos relacionados con la contabilidad y la documentación de operaciones bancarias, entre otras.

En virtud de lo anterior, se consideró que a las instituciones integrantes del sistema financiero se les debería dar un tratamiento similar, por sus objetivos comunes en el contexto de la actividad económica. Por tanto, se estimó conveniente unificar las labores de supervisión, inspección y vigilancia, haciéndolas extensivas al conjunto de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, a las Instituciones de Fianzas y a las Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, bajo la responsabilidad de un solo organismo.

Con tal propósito, en el año de 1968 se reformó la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para atribuir a la Comisión Nacional Bancaria la supervisión y vigilancia de estas instituciones.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> De la Fuente, op. cit., p. 29

La medida se complementó con el Decreto del Ejecutivo de diciembre de 1970, por el cual la Comisión Nacional de Seguros se incorporó a la Comisión Nacional Bancaria, para denominarse a partir de entonces Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y así, mediante la reforma legislativa de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, se amplió su esfera de competencia a la mayoría de las instituciones que integraban el sistema bancario y financiero del país.<sup>54</sup>

Así, el 9 de agosto de 1971 se expidió el Reglamento sobre las funciones que en materia de seguros tendría a su cargo la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Cabe hacer mención que con motivo de la nacionalización de la banca privada en el año de 1982, fue necesario realizar un proceso de reformas, el cual culminó con la promulgación de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito (DOF del 14 de enero de 1985), lo que se complementó con la promulgación de la nueva Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

En virtud de lo anterior, se hizo evidente que si el Estado tenía la facultad de expedir las leyes, tenía también la obligación de vigilar que se cumplieran; y cuando esas leyes tienen un sentido tutelar y éste atañe al patrimonio de la comunidad, resulta insustituible la existencia del organismo encargado de vigilar que se garantice la seguridad del interés social.

Por lo tanto, era necesario que el órgano responsable de la supervisión, de la vigilancia y de la inspección de las instituciones, se adecuara al nuevo orden, mediante una estructura acorde con la nueva orientación, evitando que fuera rebasado en sus funciones por la realidad.

---

<sup>54</sup> De la Fuente, op. cit., p. 29.

Por decretos publicados también en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1988 y el 27 de diciembre de 1989, fueron dadas a conocer reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, las cuales buscaron modernizar el sistema bancario. Los propósitos específicos de las reformas introducidas son: reconocer la existencia de nuevos instrumentos y canales de intermediación; reducir la regulación excesiva; redefinir y fortalecer el sistema de supervisión; fomentar la capitalización de los intermediarios y el aprovechamiento de economías de escala; promover una mejor cobertura de mercados y mayor competencia entre intermediarios; y preparar a los intermediarios para una mayor competencia externa futura.

Es importante señalar que durante este período, destacaron diversas disposiciones cuyo propósito era fortalecer la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria. Entre dichas disposiciones encontramos su separación de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas que hasta diciembre de 1989 realizó una serie de atribuciones y facultades en esta materia, con motivo de que el 30 de diciembre de 1970 desapareció la antigua Comisión Nacional de Seguros y se fusionó con la Comisión Nacional Bancaria, que cambió su nombre a Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y lo mantuvo de 1970 a 1990; sin embargo, con motivo de la reforma de 1989, publicada en el Diario Oficial del 3 de enero de 1990, se volvió a constituir lo que ahora se llama la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, que reasumió las facultades de inspección y vigilancia sobre Capacidades Mutualistas, de Seguros y de Fianzas.

Otras disposiciones fueron el otorgamiento de la facultad, que anteriormente correspondía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de imponer sanciones administrativas por infracciones a las disposiciones previstas en la Ley y para aplicar a los servidores públicos de las sociedades nacionales de crédito las normas y sanciones, señaladas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; así, como el fortalecimiento de las atribuciones de su Junta de Gobierno al eliminar la obligación de someter sus acuerdos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con lo que se les otorgó un carácter ejecutivo.

Con las reformas de 1989 se logró un avance en la supervisión bancaria en México, ya que se dotó a la Comisión Nacional Bancaria de las condiciones que se consideran esenciales para el buen desempeño de su misión como: autonomía de gestión, un adecuado marco regulador y autoridad suficiente para hacer cumplir sus decisiones de manera eficaz y oportuna.

En julio de 1989 el Congreso aprobó una reforma constitucional a los artículos 28 y 123, a fin de reintroducir un régimen que permite la propiedad privada mayoritaria en la prestación del servicio de banca y crédito. Como resultado de dicha reforma, en julio de 1990 el Congreso aprobó la Ley de Instituciones de Crédito cuyo objeto es regular el servicio de banca y crédito, la organización y el funcionamiento de las instituciones, las operaciones que las mismas pueden realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría del sistema bancario mexicano.<sup>57</sup>

Según la Nueva Ley Bancaria, la actividad de banca y crédito ya no se considera un "servicio público" que deba ser prestado o concesionado por el Estado, por lo cual se introduce un cambio en el acto administrativo a través del cual se crean las instituciones de crédito al sustituir la concesión por la autorización, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgar discrecionalmente dicha autorización.

En virtud de lo anterior, se otorgan nuevas facultades a la Comisión Nacional Bancaria para la supervisión de las instituciones de banca múltiple, entre las cuales está, autorizar el nombramiento de los consejeros, del director general y de los funcionarios que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior, así como removerlos, suspenderlos o inhabilitarlos.

Por lo que se refiere a la banca de desarrollo, en la citada Ley de Instituciones de Crédito se fortalecen las atribuciones de la Comisión en materia de supervisión contable y operativa, se le confieren mayores facultades para sancionar conductas ilícitas en que incurran tanto funcionarios bancarios como acreditados y se mejoran los sistemas de vigilancia de las instituciones mediante indicadores de gestión sobre su eficiencia y productividad.

<sup>57</sup> De la Fuente, op. cit., p. 31.



Por otra parte, en julio de 1990 se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, estableciéndose la posibilidad de formar grupos financieros integrados por todos los tipos de intermediarios del sistema. En consecuencia, la Comisión Nacional Bancaria será la encargada de la inspección y vigilancia de las sociedades controladoras de grupos financieros, cuando el intermediario preponderante dentro del grupo sea una institución de crédito.

Asimismo, en virtud de la modernización del sistema financiero y de que la inspección y la vigilancia de las instituciones de seguros y fianzas -al igual que otras sociedades que operaban en ese mismo campo-, debería corresponder a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas en sustitución de la antigua Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, fue oportuno y conveniente actualizar las funciones y la estructura de la Comisión Nacional Bancaria en un nuevo Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1991.

Posteriormente, durante 1991 y 1992 se llevó a cabo la reprivatización de las 18 instituciones de banca múltiple, para lo cual se creó un Comité de Desincorporación integrado con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

En mayo de 1993, el Ejecutivo Federal sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, iniciativas de reformas a los siguientes ordenamientos legales: Ley de Instituciones de Crédito; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; Ley del Mercado de Valores; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

El paquete de reformas, tuvo como propósito fundamental promover la competitividad de los distintos intermediarios financieros, al permitirles la realización de nuevas operaciones y desregular algunas de sus actividades. Sin embargo, otro objetivo básico de estas iniciativas fue homologar los regímenes aplicables a los diversos intermediarios. En este sentido, se revisaron las facultades de los órganos de gobierno y de los presidentes de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas.

Al respecto, y con motivo de la dinámica modernización del sistema financiero mexicano, se consideró necesario adecuar la estructura y funciones de la Comisión Nacional Bancaria, para que pudiera responder al esquema de grupos financieros, a través de una supervisión consolidada de las entidades integrantes de los mismos, y puesto que la estructura operativa de la mencionada Comisión se ha mantenido desde antes del proceso de desincorporación bancaria y el surgimiento de grupos financieros, se requirió actualizar su marco normativo interno, para hacerlo acorde a los avances de la globalización financiera. Por tanto, se expidió el nuevo Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 4 de agosto de 1993.

De esta manera, la Comisión Nacional Bancaria ha venido avanzando a la par de las reformas, pues ésta misma, en cada una de sus etapas, plantea importantes requerimientos en cuanto a la cobertura, el alcance y la profundidad de la supervisión.

Durante 1993, se introdujeron cambios de gran trascendencia en el Organismo. Fue depurado el enfoque de supervisión orientándolo decididamente a supervisar el control de los riesgos financieros por parte de los intermediarios; se reestructuró internamente la organización, funciones y actividades para reforzar la presencia de su autoridad y la calidad de sus decisiones; se coordinaron esfuerzos con las demás autoridades financieras, y en especial con las Comisiones de Valores y de Seguros y Fianzas, a fin de avanzar en la supervisión consolidada de las agrupaciones financieras; y se inició el diálogo y la concertación con organismos de supervisión de otros países.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Comisión Nacional Bancaria, *México 1993*, CNB, México, 1993

Por todo lo anterior, puede decirse que la modernización de la Comisión Nacional Bancaria ha sido gradual y sostenida.

Ahora bien, en 1994 existieron tres Comisiones Nacionales relacionadas con el aspecto de inspección y vigilancia del Sistema Financiero Mexicano: la Bancaria, la de Seguros y Fianzas y la de Valores.

Cada una de ellas tenía una importante especialización y cumplía campos particulares, sin embargo, parece ser que la que mayor número de instituciones y organismos tenía a su cargo inspeccionar y vigilar, era la Bancaria.

No obstante, existía el problema que habían planteado algunos operadores, de determinar cual era la Comisión que debía tener prioridad en determinar la política de inspección y vigilancia, que de alguna manera afectaba a todo el sector y se manejaron cuatro posibilidades que son :<sup>59</sup>

1. Crear una supercomisión de grupos financieros dentro de la que actuarían coordinadamente tres áreas con su respectivo vicepresidente, encargadas de los tres aspectos que tenían las comisiones existentes
2. Crear una comisión nueva que realizaría la inspección y vigilancia de grupos financieros.
3. Crear además de las existentes, una que se encargaría de la inspección y vigilancia de lo que hasta esa fecha se consideraban organizaciones auxiliares.
4. Mantener las tres comisiones que existían y establecer un grupo de coordinación entre ellas, que señalaría los lineamientos a seguir.

<sup>59</sup> Acosta Romero Miguel, *EL Nuevo Derecho Bancario*, Ed. Porrúa, México, 1995, p.218.

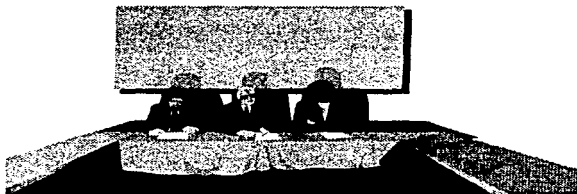
Por tanto, la existencia de tres comisiones, la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas planteaba la problemática de a quién correspondía la supervisión y la regulación de los grupos financieros, pues éstos estaban integrados con Casas de Bolsa, Bancos, Aseguradoras y demás intermediarios financieros. El problema se planteaba en el sentido de si debían de continuar las comisiones como hasta ese momento, o si debían modificarse para crear un organismo cúpula o super comisión de grupos financieros con la adecuada estructura interna de direcciones o vicepresidencias que se encargarían de vigilar y regular las diversas especies de grupos financieros; o bien, otra opción sería, crear además de las que ya existían, otra comisión mas para regular a los grupos financieros.<sup>60</sup>

La necesidad de hacer más eficiente el sistema de supervisión y vigilancia de los intermediarios financieros mexicanos que aumentaron en número y en actividades, se hizo más patente con motivo de las irregularidades detectadas por la Comisión Nacional Bancaria.

Por lo anterior, se promovió un proyecto de fusión entre la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, el cual establece la consolidación de ambas Comisiones en un solo organismo que cubrirá lo mismo a las entidades que componen el sistema bancario, como aquéllas que conforman el sector bursátil.

---

<sup>60</sup> Acosta Romero, op. cit., p. 218.



---

## ***Capítulo II***

# ***Aspectos Teóricos de las Autoridades en el Sistema Financiero y Bancario Mexicano***

Las entidades bancarias, como instituciones de crédito que son, tienen la función primordial de intermediar en el uso del crédito; es decir, captar en forma onerosa recursos del público para colocarlos rentablemente entre quienes requieren de ellos. Esta actividad, desarrollada masivamente, lleva implícita la delicada misión para el banquero de ser custodio y administrador del ahorro público y la responsabilidad de hacer la derrama de esos recursos en la economía del país. De ahí la condición sine qua non de que la banca goce de la confianza general, atributo esencial del que deriva la denominación de "institución de crédito", vale decir "de confianza", para las entidades que se dedican profesionalmente a esta actividad.

La preservación y el mantenimiento de este atributo es una responsabilidad del Estado, quien la ejerce a través de mecanismos de regulación y supervisión, esta última mediante organismos altamente especializados como la Comisión Nacional Bancaria (fusionada con la Comisión Nacional de Valores por decreto del 28 de abril de 1995), y que en la mayoría de los países iberoamericanos tiene la denominación de Superintendencia de Bancos.

La regulación y la supervisión del sistema financiero y bancario en México, está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de las Comisiones Nacionales encargadas de la supervisión de los distintos sectores. A continuación, se describirán aspectos inherentes a dichas autoridades, (especialmente en la CNB -hoy CNBV-), como son la Supervisión, la Inspección y la Vigilancia.

## 2.1 SUPERVISION.

### 2.1.1 Generalidades.

La palabra supervisar proviene del latín super, que significa sobre y visere, que significa intensivo de videre, es decir de ver o mirar. Por tanto, supervisar es ejercer alta inspección por parte de la persona o entidad que está en la cumbre de una jerarquía.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Enciclopedia Jurídica Ombesa. Vol. XVI Buenos Aires, Argentina, 1978.

En términos generales, entiéndase por supervisión la actividad o conjunto de actividades que desarrolla una persona al asignar y/o dirigir el trabajo de un grupo de subordinados en quienes ejerce autoridad, para lograr de ellos su máxima eficiencia con satisfacción mutua.

Por otra parte, Jerry M. Rosenberg define a la supervisión bancaria como el "interés de los reguladores financieros en la seguridad y estabilidad de los bancos individuales, incluyendo la supervisión general y continua de las actividades de estas empresas, para garantizar que los bancos trabajen en forma prudente y de acuerdo con los estatutos y regulaciones aplicables".<sup>2</sup>

Ahora bien, es general el consenso respecto a que la supervisión sobre el sistema bancario es una función de gobierno legítima y necesaria. Los bancos, después de todo, son únicos en las más de las economías como creadores de dinero, principales depositarios del ahorro financiero del público, distribuidores primarios del crédito y administradores del sistema de pagos de los países. Como los bancos desempeñan un papel tan central en la economía de un país, los gobiernos, por lo general, procuran ejercer influencia y control sobre el sistema bancario imponiendo regulaciones y revisando las actividades de los bancos.

Las regulaciones promulgadas por los gobiernos, representan usualmente una codificación de la política pública del país acerca de la función que desempeñan los bancos en la sociedad del propio país.<sup>3</sup>

En economías socializadas o de planificación centralizada, por ejemplo, las regulaciones gubernamentales suelen enfocarse sobre las actividades de los bancos para alcanzar objetivos económica y socialmente deseables, a través del plan de crédito nacional. Por otra parte, en la mayoría de las economías de mercado, el propósito primario de las regulaciones consiste en asegurar que los bancos operen sujetándose a prudentes parámetros de una práctica bancaria sana y segura.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Rosenberg Jerrey M., Diccionario de banca, Ed. Ventura, 1994, p. 38.

<sup>3</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, Supervisión bancaria. Directrices sugeridas, Tomo III, 1993, p. 38.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

Por tanto, la supervisión bancaria cumple funciones muy importantes al dar garantías a los usuarios de los servicios que prestan los bancos, de que las operaciones que éstos realizan se hacen dentro de un marco institucional que preserve sus intereses. Con ésto, se conserva la estabilidad en las actividades financieras y se mantiene la seguridad y solidez del sistema bancario.

De esta manera, tanto el marco legal como las autoridades que realizan la supervisión bancaria imponen un control de las operaciones de los bancos.

Al respecto, la palabra control tiene una connotación especial en el sector bancario. La banca se basa en un justo equilibrio entre los riesgos asumidos, el rendimiento previsto y el capital empleado. Estas son las variables fundamentales que contribuyen a que el mercado tenga confianza en la salud del sistema bancario y que, en caso de necesidad, se ejerza una disciplina financiera. La experiencia muestra que sólo si se cuenta con sistemas de administración y de contabilidad adecuados y eficaces se podrá asegurar la transparencia en los informes. En mayor medida que otras empresas, los bancos están propensos a sufrir consecuencias adversas causadas por errores, irregularidades, abusos de personas con acceso a información privilegiada y fraude. Esta propensión se explica en parte por la complejidad y gran número de operaciones, así como por la naturaleza fungible de los bienes implicados, v.g., el dinero. Así pues, la prevención y detección de tales desviaciones agrega una dimensión especial a la importancia de implantar sistemas de administración y contabilidad adecuados en los bancos. Desde el punto de vista de la supervisión, es fundamental garantizar la existencia y operación eficiente de estos sistemas.<sup>5</sup>

Así tenemos que, el objetivo principal de la supervisión bancaria es el garantizar a los usuarios la prestación de servicios financieros económicos en forma eficiente.

<sup>5</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p.2.



Asimismo, se considera de fundamental importancia contar con un sistema bancario sólido y seguro, que a la vez permita el mejoramiento y desarrollo de las actividades financieras. Por ello, la supervisión debe contribuir a evitar que se incurra en riesgos innecesarios, que se presenten conflictos de interés o que se genere una concentración indebida de los recursos bancarios.

Dado que los problemas de una institución financiera no sólo afectan a los clientes, accionistas y acreedores de la misma, sino que también pueden afectar a otras instituciones y la confianza en el sistema financiero, la supervisión cumple una función de gran importancia al contribuir a que las operaciones financieras se realicen en un ambiente estable. Así, en principio, una adecuada supervisión se orienta a la detección y corrección oportuna de los problemas de una institución, de tal manera que no se agrave su situación financiera y no se ponga en peligro su viabilidad.

El cumplimiento de estos objetivos es bastante laborioso y complicado en un sistema financiero muy complejo, que además ha estado sujeto a cambios profundos en su estructura y funcionamiento. Estos cambios se requirieron, sobre todo, por la creciente competencia de otros intermediarios financieros y la necesidad de adecuar los servicios financieros a los avances tecnológicos y a los requerimientos de los usuarios.

Cabe hacer mención, que la supervisión bancaria es a menudo colocada bajo la sombrilla del banco central de un país. Puesto que la función de la supervisión bancaria es garantizar un sistema bancario sano y seguro y evitar la inestabilidad del sistema financiero, el banco central, como administrador de la política monetaria de un país y prestamista último, es un lugar razonable para alojar la supervisión bancaria.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 47.

Ahora bien, no hay evidencia obligatoria para sugerir que operar desde el seno mismo de un banco central proporcione una ventaja.

De hecho, algunos arguyen que un organismo que sólo responda de la supervisión bancaria habrá de dedicar mayor atención al cumplimiento de su cometido, que uno que también haya de asumir responsabilidades por el manejo de la política monetaria de la nación. Ciertamente, en algunos casos, la función de política monetaria de un banco central puede chocar con la preocupación por la seguridad y el bienestar de los bancos.<sup>7</sup>

Por otra parte, existe el razonamiento de que, cuando la responsabilidad supervisora reside en un banco central, existe la posibilidad de que sea ejercida con un grado más amplio de discreción que cuando el organismo de supervisión es autónomo y opera dentro de unos límites estatutarios definidos.<sup>8</sup>

Por lo general, en países con fuertes bancos centrales, parecería inapropiado diluir su influencia y su autoridad asignando responsabilidades supervisoras a otra institución. En cambio, si el banco central es débil, la necesidad de un organismo de supervisión independiente es más patente.<sup>9</sup>

Otra posible opción consiste en situar al organismo de supervisión dentro del Ministerio de Finanzas, o de la Tesorería. En los más de los países, esta opción es la menos deseable, habida cuenta de que tales dependencias propenden a ser sumamente politizadas, y su coordinación política con otros órganos gubernamentales suele resultar problemática.

<sup>7</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 47.

<sup>8</sup> Ibidem.

<sup>9</sup> Ibidem.

A fin de cuentas, parecería que la eficiencia de un cuerpo supervisor del banco depende no tanto de su ubicación orgánica como de su condición de guía, su aportación de fondos y su posición independiente de la influencia política.<sup>10</sup>

Es importante mencionar, que cuando se evalúa la potencialidad y las debilidades de la supervisión bancaria en diversos países, se puede hacer una distinción importante entre las actividades concebidas para determinar la sumisión a programas económicos y sociales y aquéllas que se destinan a asegurar una supervisión prudencial sobre el sistema bancario.

En la mayoría de los países, las actividades supervisoras reflejan el papel que la sociedad ha definido para el sistema bancario por medio de la regulación; tan es así, que en las más de las economías de mercado, la supervisión obedece al propósito de asegurar que los bancos operan de modo seguro y perfecto.

De esta manera, el enfoque de los esfuerzos supervisorios se halla en el comportamiento saludable y estable del sistema bancario. Contrastando con esto, en la mayor parte de las economías socialistas y centralmente planificadas, el papel de los supervisores muestra típicamente un carácter de sumisión. Sobre los supervisores pesa la responsabilidad de garantizar que los objetivos de préstamo e inversión se cumplan y que el crédito se dirija a proyectos clave y a sectores prioritarios.<sup>11</sup>

Además, los supervisores pueden estar encargados de asegurar que los fines de movilización de los depósitos sean logrados y que las tasas de interés cargadas sobre los préstamos se encuentren sujetas a restricciones de antemano establecidas.<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 47.

<sup>11</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 36.

<sup>12</sup> Ibidem.

Por tanto, cuando los supervisores están encargados de responsabilidades duales, esto es, **sumisión a programas económicos y supervisión prudencial sobre el sistema bancario**, se plantean conflictos con frecuencia, con el resultado de que las normas de prudencia suelen abatirse para acomodarse a presuntos objetivos sociales.

En la mayor parte de los países, la supervisión sobre el sistema bancario ha evolucionado, no conforme a un plan de gran alcance, sino como reacción frente a las crisis financieras, los acontecimientos económicos y los fenómenos políticos que fueron conformando al sistema bancario y a la sociedad como un todo.

Muy a menudo la forma de supervisión bancaria reflejaba diferencias filosóficas y sociales en cuanto al papel del gobierno y la organización de la sociedad en general, como por ejemplo, el enfoque "de club" en la Gran Bretaña del siglo XIX, en que el Banco de Inglaterra ejercía su autoridad moral y su guía mediante "guiños y cabeceos", frente a la fuertemente populista tradición confrontadora de los Estados Unidos, basada en "reglas de juego" más o menos detalladas, que requería un mecanismo efectivo para asegurar el cumplimiento de estas funciones. Estas diferencias se incorporaron a dos modelos principales de regulación bancaria y supervisión: un enfoque informal que estribaba en la consulta y la persuasión moral, y un enfoque formalizado que requería la verificación activa y "a la mano" mediante la inspección "in situ". Asimismo, en Europa continental tuvo desarrollo un criterio legalista que era menos asequible que en los Estados Unidos y que delegaba buen monto de la verificación y la inspección de los archivos bancarios a auditores externos.<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Banco Mundial División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 41.

De esta manera, puede decirse que la forma en que los países tratan de ejercer control sobre el sistema bancario mediante la regulación y la supervisión, conduce a modelos diferentes de operarias.<sup>14</sup>

### 2.1.2 Organos supervisores en México.

La regulación y la supervisión del Sistema Financiero y Bancario Mexicano está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de las tres Comisiones Nacionales encargadas de la supervisión de los distintos sectores.<sup>15</sup>

En este sentido, la preservación y el mantenimiento de la supervisión de las entidades financieras es una responsabilidad del Estado, quien la ejerce a través de organismos especializados como las Comisiones Nacionales.<sup>16</sup>

Las Comisiones Nacionales son órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encargadas de supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades que conforman el sistema financiero.

La Comisión Nacional Bancaria es la encargada de la supervisión del sistema bancario y de las organizaciones auxiliares del crédito; la Comisión Nacional de Valores de las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y afianzadoras.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Véase Anexo número 1.

<sup>15</sup> Cfr. D.O.F., 28 de abril de 1995. "Actualmente son dos las Comisiones Nacionales, por virtud de la fusión entre la CNB y la CNV."

<sup>16</sup> De la Fuente Rodríguez Jesús, *Comisión Nacional Bancaria*, Ed. FCE, México, 1993, p. 151.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

Es importante señalar que la supervisión que realicen las Comisiones Nacionales se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia, entre otras, que le confieren las leyes respectivas y disposiciones aplicables.<sup>18</sup>

De esta manera, la supervisión de las entidades financieras por dichas comisiones, tendrá por objeto la inspección y vigilancia de las mismas, en el ámbito de su competencia.<sup>19</sup>

Debido a la importancia de los diversos órganos supervisores en México, se tratarán detalladamente aspectos relacionados con los mismos en el capítulo siguiente.

Por último, cabe mencionar que las diversas disposiciones legales, así como las reglamentarias, al referirse a la función de supervisión a cargo de las Comisiones Nacionales, la mencionan con la denominación genérica de "inspección y vigilancia".

### 2.1.3 Modernidad en la supervisión.

La reprivatización de la banca comercial, su notable desarrollo durante los últimos años, la introducción de nuevos productos y de alta tecnología en la realización de sus operaciones, su vinculación con otros intermediarios, las expectativas de la apertura del mercado mexicano a nuevas instituciones nacionales y extranjeras y la internacionalización de la banca mexicana con su presencia en mercados externos, hacen prever un escenario cada vez más complejo para el desempeño de una supervisión eficiente.

---

<sup>18</sup> De la Fuente, op cit., p 152.  
<sup>19</sup> Ibidem.

En México como en otros países de América Latina, la economía ha sido objeto de la implementación de políticas de liberalización y privatización, y si bien, en cuanto al sector bancario, tales políticas permitirán su expansión, un entorno de abierta competencia y el incremento de sus niveles de eficiencia, es indudable la importancia que para el buen éxito de estas medidas tienen la regulación básica y la forma en que se lleve a cabo la supervisión; dicho de otra forma, a las medidas de liberalización operativa deben corresponder otras tendientes a mejorar la calidad del marco regulatorio y de la supervisión.

En este contexto tan difícil y cambiante, especial importancia reviste el papel que los órganos supervisores deben desempeñar para garantizar a los usuarios, la prestación de servicios en forma eficiente; evitar que las instituciones incurran en riesgos innecesarios; que se presenten conflictos de interés; que la administración sea adecuada; pero, sobre todo, que se preserve la confianza del público, en un ambiente libre, de innovación, competencia y creatividad.

En este sentido, las Comisiones Nacionales han venido avanzando a la par de las reformas, pues éstas, en cada una de sus etapas, plantean importantes requerimientos en cuanto a la cobertura, el alcance y la profundidad de la supervisión.

En virtud de lo anterior, los órganos supervisores se encuentran obligados a acelerar su proceso de modernización integral. La magnitud de las operaciones, compromete a utilizar con mayor intensidad mecanismos de automatización que apoyen las labores de inspección y vigilancia, para mejorar la oportunidad y agilidad de sus intervenciones.

La modernización de la supervisión comprende cambios en el enfoque, los métodos, técnicas y procedimientos de vigilancia e inspección. El cambio de enfoque preside y ordena los demás cambios, pues a través de él se conceptualiza propiamente la función del organismo supervisor dentro del sistema financiero. La supervisión deja de ser considerada como una intervención desde fuera del sistema y se la concibe más bien como un mecanismo de control que influye en el sistema en la medida en que se acopla a los cambios que éste experimenta.

La prudencia y la disciplina de los administradores bancarios depende hoy no solamente, o principalmente, del marco regulador y supervisor, sino también en gran medida de la competencia en los mercados, a través de castigos y premios que las propias fuerzas del mercado imponen a cada entidad. En este nuevo contexto, es del interés de las propias entidades mejorar la calidad de su gestión, hacer más eficiente la administración del riesgo e implantar mecanismos adecuados de control interno.

Así pues, la libertad de las entidades supervisadas para definir una exposición al riesgo más amplia, diversificar sus operaciones, integrarse en agrupaciones financieras, constituirse como sociedades anónimas de capital privado con participación de capital extranjero, así como el establecimiento de filiales y subsidiarias de empresas financieras del exterior, tiene una repercusión importante sobre la implantación eficiente y efectiva de la supervisión y representa un continuo reto para la modernización del órgano supervisor.

El programa de modernización emprendido desde 1993 ha introducido cambios de gran trascendencia en los órganos supervisores. Así, el enfoque de la supervisión se ha orientado decididamente a supervisar el control de los riesgos financieros por parte de los intermediarios. Asimismo, se ha reestructurado internamente la organización, funciones y actividades para reforzar la presencia de la autoridad de dicho órgano y la calidad de sus decisiones.



A su vez, se han coordinado esfuerzos con las demás autoridades financieras, a fin de avanzar en la supervisión consolidada de las agrupaciones financieras y se ha dialogado y concertado con organismos de supervisión de otros países.<sup>20</sup>

En lo que respecta al enfoque de supervisión, el mismo ha sido orientado al control de los riesgos financieros de las entidades supervisadas y tiene sustento y origen en la regulación prudencial establecida por la reforma financiera<sup>21</sup>. Por tanto, dicho enfoque se orienta a la prevención más que a la corrección, como condición e índice de la propia eficiencia del supervisor y como respuesta a la expectativa de los supervisados, los ahorradores e inversionistas.

### **2.1.3.1 Establecimiento de la Coordinación de Organismos Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF).**

El advenimiento de las agrupaciones financieras integradas por entidades de los diferentes sectores -de banca, organizaciones auxiliares del crédito, de bolsa y de seguros y fianzas-, así como la facultad para que los integrantes de esas agrupaciones puedan actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios y utilizar para sus operaciones las oficinas de atención al público de los otros miembros del grupo, han hecho indispensable establecer un mecanismo de coordinación entre los tres organismos supervisores. Con este motivo, a principios de 1992 se constituyó la Coordinación de Organismos Supervisores del Sistema Financiero (COSSIF), cuya finalidad no es sólo la de coordinar las funciones de supervisión respecto de las entidades integrantes de un mismo grupo financiero, sino también la homologación de criterios, así como de los aspectos administrativos y de informática de las tres comisiones.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Comisión Nacional Bancaria, *Memoria 1993*, México, 1993.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> De la Fuente, *op. cit.*, p. 225.

La COSSIF ha tenido como motivación fundamental el desarrollo de la supervisión consolidada, ineludible y urgente ante el rápido avance de las agrupaciones financieras. A través de este mecanismo, se han logrado avances importantes, como los ya mencionados.

Asimismo, la COSSIF ha representado un beneficio adicional para los órganos de supervisión, al constituirse en un foro de reflexión sobre las estrategias, los criterios y las prácticas de supervisión, así como sobre su organización y gestión. Esto ha sido especialmente importante para que las Comisiones dimensionen sus concordancias lo mismo que sus particularidades, de cara al cada vez más complejo universo de las entidades supervisadas.<sup>23</sup>

Cabe destacar que para la constitución de dicho órgano, no se requirieron reformas a la Ley y que está integrado por los presidentes y los vicepresidentes de las comisiones, quienes establecen estrategias, acciones y metodología a seguir dentro de una misma línea.<sup>24</sup>

Al establecerlo, se fijó que el Comité Ejecutivo de la COSSIF sesionaría una vez al mes conforme a lo siguiente:<sup>25</sup>

- La Presidencia estará a cargo de uno de los presidentes de las comisiones y será rotada cada tres meses. La comisión que ejerza la Presidencia ocupará también la de cada uno de los grupos de trabajo y tendrá a su cargo las labores de secretariado que correspondan a éstos.
- La COSSIF fijará políticas, objetivos y criterios de los grupos de trabajo y recibirá periódicamente el reporte de avance de labores. En caso de discrepancia de criterios en los grupos, tomará las decisiones oyendo los puntos de vista que se le presenten.

<sup>23</sup> Comisión Nacional Bancaria, op. cit., p. 110.

<sup>24</sup> De la Fuente, op. cit., p. 103.

<sup>25</sup> De la Fuente, op. cit., p. 104.

- Se solicitarán y propondrán cuando sea necesario, las decisiones que correspondan tomar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al Banco de México.

Se crearon grupos y subgrupos de trabajo: De normatividad operativa; De estrategias de supervisión; De estadística e informática; De asuntos jurídicos; De asuntos administrativos y coordinación de criterios; y De políticas de grupo, inversión extranjera y operaciones internacionales.<sup>26</sup>

El objetivo común de los grupos de trabajo es establecer acciones y criterios homogéneos en las estrategias de inspección que las comisiones supervisoras del sistema financiero deberán adoptar para el mejor cumplimiento de sus funciones específicas.<sup>27</sup>

#### 2.1.3.2 Proyecto de Modernización Operativa.

La necesidad de adaptar la Comisión Nacional Bancaria a la nueva realidad del sistema bancario y proyectarla hacia la adecuada cobertura de requerimientos futuros a corto plazo, motivó diseñar un nuevo proyecto de modernización operativa, el proyecto de metodología MACRO (Manejo de fondos, Adecuación de capital, Calidad de activos, Rentabilidad y Organización), el cual pretende llegar a la evaluación integral sistemática de las instituciones al determinar su posición en el mercado, estrategias y políticas, fortalezas, debilidades y puntos especialmente neurálgicos y calificar la calidad de la administración.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> De la Fuente, op. cit., p. 104.

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> De la Fuente, op. cit., p. 225

La característica distintiva de esta metodología, es la de deslindar con rigor la problemática del control de riesgos, de otras funciones y propósitos de la supervisión, así como hacer de esta problemática el centro de la modernización del Organismo Supervisor.<sup>29</sup>

Dicho proyecto incorpora otros conceptos de supervisión iniciados con anterioridad, como son:

- El proyecto de supervisión Plus, destinado a la cartera de Créditos, cuya meta es lograr un conocimiento más profundo sobre la calidad de las carteras, el control y seguimiento de los llamados "créditos mayores" y de los créditos relacionados a cargo de accionistas, consejeros y empresas vinculadas con ellos.
- El establecimiento de un sistema confiable para la supervisión de operaciones de banca de inversión.
- El establecimiento de un sistema de supervisión para las operaciones internacionales de las sucursales y agencias directas y de entidades financieras subsidiarias de la banca mexicana en el extranjero.<sup>30</sup>

El proyecto MACRO incluye también un amplio programa de capacitación y adaptación del personal técnico a los nuevos métodos de supervisión, que permitan la ampliación y el fortalecimiento de la capacidad supervisora de la Comisión Nacional Bancaria.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Comisión Nacional Bancaria, op. cit., p. 110.

<sup>30</sup> De la Fuente, op. cit., p. 226

<sup>31</sup> Iblom.

### 2.1.3.3 Dependencias y Subsidiarias en el Extranjero.

La supervisión de las dependencias directas y de las subsidiarias de entidades financieras mexicanas en el extranjero, enfrenta la problemática de la extraterritorialidad y de la existencia de regulaciones y órganos de supervisión del país anfitrión, a los que dichas dependencias y subsidiarias deben ajustarse. En estos casos sería procedente aplicar los procedimientos de cooperación y coordinación recomendados por el Comité de Brasilea para la Supervisión Bancaria, en los que se establecen las responsabilidades que corresponden al órgano de supervisión del país de la institución y al país anfitrión en el que actúan las dependencias y subsidiarias, de tal forma que las acciones de ambos organismos se complementen y apoyen mutuamente.<sup>32</sup>

La Comisión Nacional Bancaria inició acciones en este sentido, a través de documentos o cartas de entendimiento que no se tipifican como acuerdos o convenios internacionales ni afectan el secreto bancario.<sup>33</sup>

Sin embargo, en tanto puedan concretarse estos mecanismos, la supervisión de oficinas directas y subsidiarias de entidades financieras mexicanas en el exterior, puede hacerse a través de oficinas matrices de dichas entidades, mediante disposiciones normativas que las obliguen a establecer procedimientos de control y supervisión adecuados y suministrar a la Comisión la información que requiera respecto de las mismas.

<sup>32</sup> De la Fuente, op. cit., p. 229.

<sup>33</sup> Ibidem.

#### 2.1.3.4 Supervisión Consolidada.

La supervisión consolidada es actualmente una práctica establecida internacionalmente conforme a las recomendaciones del Comité de Brasilia, de tal forma que tanto en los Estados Unidos de América como en otros países no podrán establecerse dependencias de entidades financieras extranjeras cuyas matrices no estén sujetas por los órganos de supervisión de sus países de origen a un esquema de supervisión amplia, que implica la supervisión de todas las entidades integrantes del grupo.<sup>34</sup>

La idea de asegurar que cada institución bancaria sea objeto de supervisión se ve favorecida por la incorporación del principio de supervisión consolidada. La responsabilidad de la autoridad supervisora huésped no debiera verse en ningún caso aminorada por este enfoque, pero la supervisión global se vería reforzada si la autoridad del país sede supervisa los riesgos sobre la base del conjunto de operaciones del banco.<sup>35</sup>

La supervisión consolidada puede ser vista como un sustituto parcial de la coordinación regulatoria, en la medida que permite a cada país extender su propio régimen regulatorio a las operaciones internacionales del banco. En este sentido, la supervisión consolidada contribuiría a reducir el arbitraje regulatorio.

Sin embargo, si la supervisión consolidada no está acompañada de coordinación regulatoria enfrenta un conjunto de riesgos. Primero, existe el peligro de que el arbitraje regulatorio se produzca por otras vías. En el fondo, la consolidación no implica que desaparezcan las diferencias regulatorias. En vez de que los bancos conduzcan sus operaciones internacionales a través de centros no regulados, los negocios internacionales serán atraídos hacia los sectores menos regulados.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, *Undécimo Asambleas de Asociaciones de Cronistas Superiores Bancarios de América Latina y el Caribe*, CEMILA, 1985, p.141.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ibid.*

Segundo, en la medida que determinados países retengan leyes de secreto bancario que impidan las inspecciones in-situ por examinadores de otros países, o la transmisión de información a otras jurisdicciones, el principio de supervisión consolidada no podrá ser plenamente implementado.<sup>37</sup>

Tercero, la supervisión consolidada no toma en cuenta las leyes y prácticas locales que buscan aislar los establecimientos externos de sus casas matrices. Por ejemplo, es posible que algunas autoridades locales procuren que los recursos de las filiales o sucursales de bancos internacionales, operando en su país, no puedan ser empleados para apoyar sus instituciones matrices; o incluso algunos reguladores pueden dar prioridad en caso de insolvencia del establecimiento internacional al pago de las obligaciones internas. En estas circunstancias, las cuentas consolidadas no proveen un verdadero cuadro de los recursos de capital disponible para proteger el conjunto de los depósitos.<sup>38</sup>

Ahora bien, en cuanto al ámbito de la consolidación existe el peligro de crear una situación de tipo "riesgo moral". Esto ocurre cuando los reguladores necesitan obtener información suficiente que incluye entidades que escapan al ámbito o alcance establecido por la regulación. Así, al obtener la información del caso, los reguladores debieran evitar dar la impresión de que las actividades que escapan a la regulación bancaria están siendo también objeto de supervisión. La razón es que tal creencia podría estimular a los observadores externos o a la administración interna a tomar riesgos que de otra forma no habrían tomado de no sentirse indirectamente asegurados.<sup>39</sup>

Por tanto, la supervisión consolidada por sí misma no reemplaza la necesidad de coordinación entre organismos supervisores, siendo más bien de carácter complementario con la misma.

<sup>37</sup> Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, op. cit., p. 141.

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, op. cit., p. 142.

## 2.2 INSPECCION.

### 2.2.1 Nociones Generales.

Para apreciar debidamente la trascendencia de la institución que nos ocupa, debemos tener una idea siquiera aproximada de lo que significa la inspección en general. Se usa profusamente el vocablo en todos los idiomas y con referencia a las actividades más variadas, pero no es menos cierto que en todas las situaciones el concepto es el mismo, variante más o menos.

El término inspección deriva del latín *inspectio* y significa observación, diligencia, revisión. Por tanto, inspeccionar será la revisión y observación de las actividades, para asegurar que se ajusten en sus operaciones a las disposiciones legales que les son aplicables.<sup>40</sup>

En términos generales, entiéndase por inspección el cargo y cuidado de velar sobre alguna cosa.<sup>41</sup>

La palabra inspeccionar, término muy gráfico en nuestra lengua, lo que nos trae al pensamiento es la idea de reconocer, examinar, observar atentamente y con cuidado unos hechos, un determinado lugar u objeto, animado o inanimado, estudiándolos en todos o algunos de sus aspectos. Se trata, en definitiva, de un reconocer, un examinar, para obtener un determinado dato, una información, que no es de conocimiento público y general. Por ello, puede decirse que el fin que motiva toda inspección es la búsqueda o la comprobación del dato que está oculto o que no es conocido de un modo general y público.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Accetta Romero Miguel, *EL Nuevo Derecho Bancario*, Ed. Porrua, México, 1995, p. 136.

<sup>41</sup> *Enciclopedia Jurídica Ombria*, Tomo XI, Buenos Aires, Argentina, 1976, p. 47.

<sup>42</sup> *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Ed. F. Slex, Tomo XII, Barcelona, 1937, p. 871.



La función inspectora de la Administración Pública -aseveran los autores, limitando el concepto nada más que a la vigilancia y control que se ejercita a través de los diversos órganos de la administración-, tiene por objeto vigilar el exacto cumplimiento de los servicios administrativos, o realizar otros en esta forma inspectora, sobre la actividad de la sociedad libre.<sup>43</sup>

Unas veces en efecto, la inspección se refiere a los servicios administrativos, como garantía en el cumplimiento de su realización. Otras, la inspección se manifiesta en relación de la actitud de la sociedad como salvaguardia del interés colectivo que significa esta actividad. Así, puede darse el caso de que una misma inspección reúna ambos aspectos, por realizar el servicio, a la vez el estado y la sociedad. Pero en uno y otro caso, la inspección se refiere, como nota común, a la vigilancia del cumplimiento de una actividad pública o privada, en razón del interés público, que esa actividad representa.

Es importante mencionar, que la inspección puede ser llevada a cabo, por la acción popular, por funcionarios administrativos generales, por funcionarios profesionales y por inspectores ad honorem.<sup>44</sup>

La acción popular en un sentido no jurisdiccional, desde el punto de vista democrático, es sin duda, una inspección verdadera, pues el ciudadano es el primer interesado en que se cumplan los servicios administrativos; no tiene, sin embargo, gran eficacia, por los mayores y más intensos medios de que dispone la administración pública, y en algunos casos, la inspección y denuncia del interesado.<sup>45</sup>

La inspección ejercida por funcionarios administrativos generales anula la inspección, por faltar una preparación y experiencia necesarias, lo cual puede decirse más en especial, cuando uno mismos órganos inspectores se refieren a distintos grados del servicio.<sup>46</sup>

<sup>43</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit., p. 48.

<sup>44</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit., p. 47.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibid.*

Los inspectores ad honorem, cumplen, por su elevado prestigio, una función social, llevando el estímulo y el aplauso de la sociedad a los servicios administrativos. Pero la función inspectora se ejerce, especialmente, por inspectores profesionales, que suman a una experiencia científica un tesoro de experiencias, útiles para la dirección del servicio y las iniciativas de sus superiores.<sup>47</sup>

Cabe mencionar, que la inspección abarca dos supuestos, la inspección preventiva y la inspección represiva y su objeto fundamental es el controlar y comprobar el cumplimiento de las disposiciones legales mediante la práctica de visitas, el examen de expedientes y documentos, y a través de la vigilancia.<sup>48</sup>

Por todo lo anterior, la inspección viene a identificarse como un modo de proveerse la Administración de datos o informaciones sobre los que podrá luego actuar y con ello cumplir los objetivos que se le han encomendado, quedando claro que la realización de las inspecciones no puede suponer, en sí misma, el desarrollo de una función teleológica. La Administración debe inspeccionar o inspecciona, pero siempre en atención a algo, o sea como medio para la actuación de otro fin superior distinto.

Por otra parte, es importante mencionar que la Inspección Bancaria es la actividad de la Comisión Nacional Bancaria (hoy CNBV), llevada a cabo por medio de visitas o inspecciones practicadas a las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares y en general a las entidades financieras, en las que se aplican procedimientos jurídicos y técnico-contables, cuya finalidad es comprobar que la constitución y el funcionamiento de las mencionadas entidades, se ajustan a lo dispuesto por las normas legales, reglamentarias o administrativas que las rigen, o en caso contrario, indicar las medidas necesarias que deben ser tomadas para que dicho fin se realice.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, op. cit., p. 47.

<sup>48</sup> Aceves Romero Miguel, op. cit., p. 187.

<sup>49</sup> Gorgina Frutos Victor M., Cursos de Derecho Bancario Mexicano, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 63.

Asimismo, se entiende por Inspección Bancaria, el examen que realiza el Estado, de la hoja de balances de un banco en una fecha determinada y por orden gubernativa.<sup>50</sup>

En opinión de Héctor Ruiz de Chávez Barrón, por Inspección Bancaria se entiende: "La facultad que un Estado tiene y delega en un organismo denominado Comisión Nacional Bancaria (actualmente CNBV), para que éste, efectúe la inspección y vigilancia de las entidades financieras; mediante la práctica de visitas de inspección, así como el aporte de una serie de datos, informes, estados o documentos de carácter legal, contable, estadístico, etcétera, proporcionados por dichas entidades; a efecto de controlar su constitución, desarrollo y funcionamiento y conocer, con toda amplitud y en cualquier momento, la situación de las mismas en sus diferentes aspectos: legal, técnico-contable, social y económico".<sup>51</sup>

### 2.2.2 Objetivos de la Inspección Bancaria.

Los objetivos que persigue la inspección bancaria son de diversa índole:

- a) Legal. Este objetivo persigue la debida observancia del régimen jurídico que constituido por leyes, reglamentos y diversas disposiciones generales o especiales, norman el buen funcionamiento del sistema bancario.
- b) Técnico-contable. En la inspección bancaria se tienen que cubrir todos los requisitos técnicos de la profesión de contador público, partiendo de la auditoría, complementadas ambas con un conocimiento del criterio sustentado por las autoridades bancarias respecto de la operación de las entidades, con el objeto de establecer la situación financiera de las mismas.

<sup>50</sup> Rosenberg Jerry M., Diccionario de Administración y Finanzas, Ed. Océano/Centrum, 1965, p.226.

<sup>51</sup> Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 187.

- c) Social. La consecución de este objetivo, es la protección de los intereses de terceros aportadores de los recursos con que la banca opera.
- d) Económico. El cumplimiento de los objetivos anteriores, reclama que los fines primarios de los procedimientos que emplea la Comisión, en la inspección y vigilancia de las entidades integrantes del sistema financiero mexicano, estén enfocados a determinar la situación financiera y económica de las mismas, sin descuidar desde luego, el aspecto legal de sus operaciones. Las revisiones que realiza tienden a comprobar las inversiones que efectúan las entidades con los recursos propios y ajenos que manejan, especialmente se concede gran importancia a las revisiones de disponibilidades y a los estudios de las carteras de valores y de créditos, a efecto de determinar la seguridad y liquidez de las mismas.<sup>52</sup>

### 2.2.3 Visitas de Inspección.

La inspección se efectúa mediante las llamadas "visitas de inspección", estando sujetas a la menor o mayor extensión de un programa específico de trabajo, fijado con antelación y apoyado en el conocimiento que la Comisión Nacional Bancaria (hoy CNBV), tiene sobre la forma de operar de cada rama o grupo bancario.

Al respecto, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 133° establece lo siguiente:

*"ARTICULO 133°. La inspección se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y se efectuará a través de visitas que tendrán por objeto: revisar, verificar comprobar y evaluar los recursos, obligaciones y patrimonio, así como las operaciones, funcionamiento, sistemas de control y en general, todo lo que pudiendo afectar la posición financiera y legal, conste o deba constar en los registros, a fin de que se ajusten al cumplimiento de las disposiciones que las rigen y a las sanas prácticas de la materia.*

<sup>52</sup> Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 187.

*Las visitas podrán ser ordinarias, especiales y de investigación. Las primeras se llevarán a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el Presidente de la Comisión; las segundas se practicarán siempre que sea necesario a juicio del Presidente para examinar, y en su caso, corregir situaciones especiales operativas y las de investigación que tendrán por objeto aclarar una situación específica".<sup>53</sup>*

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria, reformada por decreto publicado el 28 de abril de 1995, en su artículo 5º señala:<sup>54</sup>

*"ARTICULO 5º...La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas".*

Por su parte, el Manual de Inspección Bancaria de dicha Comisión, establece que para que el inspector bancario desarrolle debidamente las funciones que se le encomiendan a través de visitas de inspección, se ha considerado que su actuación también debe ajustarse a ciertos principios normativos, en unos casos ya consignados en disposiciones legales y reglamentarias.<sup>55</sup>

En ese sentido, las normas a las que debe ajustarse la actuación del inspector bancario se refieren a los siguientes temas:

- Horario de trabajo.
- Disciplina.
- Asignación del trabajo a colaboradores.
- Supervisión de labores.
- Comportamiento del inspector.
- Discreción y confidencialidad.

<sup>53</sup> Legislación Bancaria, Ed. Porrúa, México, 1996, p. 51.

<sup>54</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 444.

<sup>55</sup> Comisión Nacional Bancaria, Manual de Inspección Bancaria, México, 1990, p.1.

## 2.3 VIGILANCIA.

### 2.3.1 Aspectos Generales.

La palabra *vigilancia* proviene del latín *vigilantia* y significa cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno.<sup>56</sup>

Asimismo, significa estar atento, observar, velar sobre una persona o cosa para evitar que se cause o reciba un daño o que se haga algo indebido.<sup>57</sup>

En términos generales, entiéndase por *vigilancia* el cuidado, celo y diligencia que se pone o ha de ponerse en las cosas y asuntos de la propia incumbencia.<sup>58</sup>

A su vez, se entiende como *vigilancia* al servicio público destinado a velar por determinadas instituciones, personas y cosas.<sup>59</sup>

Como función administrativa general, la *vigilancia* corresponde a la autoridad y a los funcionarios dentro de su esfera; y en la seguridad general, a los grupos uniformados o secretos de la policía. La fiscal a los empleados de aduanas y a los institutos especiales, como el de carabineros, que fue creado en España para tal finalidad. La general del Estado, en sus fronteras y lugares del interés militar, a las fuerzas del ejército y de la armada en tiempo de paz y más aún, como *víspera* permanente de ataque, en tiempo de guerra.<sup>60</sup>

<sup>56</sup> Cabanellas Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Buenos Aires, 1954, p. 878

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibid.*

<sup>59</sup> *Ib.*

<sup>60</sup> Cabanellas Guillermo, *op. cit.*, p. 879.

Por otra parte, la Vigilancia Bancaria consiste en la actividad de la Comisión Nacional Bancaria llevada a cabo mediante la obtención jurídica de datos consistentes en informes, estados contables, documentos, números estadísticos, registros administrativos y otros semejantes, cuya finalidad es comprobar (al igual que en la inspección), la constitución y el funcionamiento de las entidades financieras.<sup>61</sup>

De esta manera, la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 134 establece:<sup>62</sup>

*"ARTICULO 134º. La vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de esta Ley y las que deriven de la misma y atiendan las observaciones e indicaciones de la Comisión, como resultado de las visitas de inspección practicadas.*

*Las mediadas adoptadas en ejercicio de esta facultad serán preventivas para preservar la estabilidad y solvencia de las instituciones y normativas para definir criterios y establecer reglas y procedimientos a los que deban ajustar su funcionamiento, conforme a lo dispuesto en esta Ley".*

El Reglamento de la Comisión Nacional Bancaria en materia de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, en su artículo 26º establece:<sup>63</sup>

*"ARTICULO 26º. La Comisión ejercerá la vigilancia mediante la comprobación y evaluación sistemática del funcionamiento, servicios y operación de las entidades y personas, consideradas individualmente, por grupos y a nivel del sistema que representan cada tipo de ellas, para cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales que le son aplicables y prevenir, identificar y, en su caso corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar la estabilidad, solvencia, eficiencia y productividad".*

<sup>61</sup> Giorgana Frutos, op. cit., p. 83.

<sup>62</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 51.

<sup>63</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 475.

El artículo 5° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria, reformada por decreto publicado el 28 de abril de 1995, en su párrafo 4to. señala:<sup>64</sup>

*"ARTICULO 5°...La vigilancia se realizará por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto".*

Además, la Comisión adoptará las medidas normativas para que las entidades y personas cumplan con las disposiciones legales y administrativas que le son aplicables, pudiendo al efecto conforme a ellas definir criterios, establecer reglas y procedimientos de carácter general a los que deben ajustar su funcionamiento y proponer a las autoridades competentes las que sean necesarias o convenientes. Asimismo, la Comisión fijará la información y documentación periódica que le deban proporcionar las entidades y personas sujetas a su vigilancia.

Cabe mencionar, que entre los criterios de la Comisión Nacional Bancaria se encuentran las Circulares, que generalmente contienen un conjunto de disposiciones de carácter interno y que son dirigidas por órganos superiores hacia los inferiores para especificar interpretación de normas, de acuerdos, de decisiones o procedimientos.<sup>65</sup>

### 2.3.2 Sistemas de Vigilancia Indirecta.

Uno de los más importantes desarrollos en la supervisión bancaria durante los últimos años, ha sido la creación de sistemas de vigilancia indirecta.

---

<sup>64</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 444.  
<sup>65</sup> Véase Anexo número 2.



Dichos sistemas están destinados a realizar cierto número de objetivos relacionados. Probablemente, el más importante sea el que sirve como "dispositivo de temprana alerta" para detectar problemas financieros y bancarios a medida que van surgiendo y antes de que puedan ser detectados por medio de los exámenes periódicos in situ.<sup>66</sup>

La detección de los problemas, se lleva a cabo mediante el análisis de coeficientes financieros bancarios clave y otros datos financieros generados por los informes financieros periódicos que se someten al superintendente. En algunos casos, esta pronta detección indirecta, puede muy bien significar la diferencia entre adoptar acciones supervisoras a tiempo de salvar al banco en quiebra o actuar más tarde, o cuando puede ya no tener remedio.<sup>67</sup>

Los sistemas de vigilancia indirecta o extra situ, también pueden contribuir a un uso más eficiente de los recursos de inspección, al permitir a los analistas que den prioridad al examen de los bancos que experimentan problemas o parecen estar incrementando significativamente su exposición de riesgo. Asimismo, la disponibilidad de análisis e informes de vigilancia indirecta pueden ayudar a los analistas a preparar los exámenes bancarios in situ, al enfocar la atención en aquellas áreas operacionales que pueden requerir atención supervisora particularmente estrecha.

A su vez, los sistemas de vigilancia indirecta pueden ser utilizados por los superintendentes para vigilar la condición financiera y el desempeño de todo el sistema bancario o de cualquier grupo específico de bancos.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Cfr., Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, *Supervisión bancaria, Directrices sugeridas*, Tomo II, 1993, p.39. "Los análisis in situ (por dentro), son conducidos por equipos de examinadores que visitan una institución supervisada a fin de verificar, extraer y estimar información obtenida de los archivos y de los debates del banco con el propio personal bancario".

<sup>67</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 5.

<sup>68</sup> *Ibidem*.

Algunos analistas han usado los datos para desarrollar modelos de perdición de futuras quiebras bancarias, así como con el propósito de determinar la exposición del banco al riesgo que plantean algunos sectores de la economía, tales como el sector agrícola o el sector comercial de bienes raíces.<sup>69</sup>

Por lo anterior, es importante señalar que la vigilancia indirecta y los exámenes in situ deben ser considerados como complementarios, pues cada uno de ellos produce útil, aunque diferente información, que contribuye a un efectivo programa de supervisión bancaria.

Para concluir este capítulo, podemos establecer que debido a que el universo de entidades supervisadas ha crecido en número y en la diversidad de las operaciones que realizan; que ha aumentado la complejidad de las estructuras corporativas; que las administraciones gozan de una mayor libertad para definir políticas y estrategias de riesgo-rendimientos; que se ha desarrollado una mayor competencia en mercados cada vez más amplios y profundos; que la internacionalización de nuestro sistema financiero es cada vez mayor, se ha hecho indispensable introducir una continua dinámica de cambio en la supervisión (que implica inspección y vigilancia), la cual habrá de mostrarse cada vez más eficaz como mecanismo de prevención y no sólo de corrección. Por tanto, los países deben preocuparse por el bienestar y la estabilidad de sus sistemas bancarios, puesto que las calamidades financieras causadas por la mala administración, fraude, entre otras, resultan ser, a fin de cuentas, costos considerables para el gobierno, así como para la sociedad conformada como un todo, mediante el ensanchamiento del déficit presupuestario, el alza de impuestos y/o la inflación; es por eso que una capacidad efectiva de prudencial supervisión bancaria debe asumir la más alta prioridad.

---

<sup>69</sup> Banco Mundial, División de Políticas y Sistemas Financieros, op. cit., p. 6.



---

## ***Capítulo III***

# ***Autoridades que Ejercen Atribuciones en Materia de Banca y Crédito en México***

Entre otras de las varias razones que motivaron la expropiación de las instituciones de crédito privadas, está el terrible desorden económico que se vivió en los años de 1981 y 1982. lo cual orilló al Gobierno a promover reformas constitucionales tendientes a la corrección de tal circunstancia, como fueron las que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983 al artículo 25, para señalar categóricamente que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, lo que incluye evidentemente los aspectos económicos, y al artículo 26 que ordena al Estado la organización de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.

Reiterando lo ya mencionado anteriormente, la expropiación bancaria trajo modificaciones al artículo 28 de la Constitución, que mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 17 de noviembre de 1982 se le agregó un párrafo en el que se indica que la prestación del servicio público de banca y crédito constituye un monopolio no prohibido, y que este servicio será prestado "exclusivamente" por el Estado a través de instituciones, en los términos que establezca la correspondiente ley reglamentaria, la que también determinará las garantías que protejan los intereses del público y el funcionamiento de aquéllas en apoyo de las políticas de desarrollo nacional; añadiendo que tal servicio no será objeto de concesión a particulares. Meses después, el 3 de febrero de 1983, se agregaron otros párrafos al citado artículo 28, destacando para nuestro estudio, aquél que menciona que la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

Es de destacarse que con la modificación del artículo 73, se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de legislar en toda la República, además de las materias que contemplaba, en la de servicios de banca y crédito.

Por todo lo anterior, podemos mencionar que las autoridades que ejercen atribuciones en materia de banca y crédito en México son el Gobierno Federal, a través del Congreso de la Unión, de acuerdo con las facultades que le otorga el artículo 73, fracción X de la Constitución, y el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la que a su vez dependen la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores (actualmente fusionadas en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por decreto publicado en el D.O.F. del 28 de abril de 1995), así como la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, en su calidad de organismos desconcentrados y, por último el Banco de México, con la autonomía que le da su nueva ley, en vigor a partir del 1° de abril de 1994.

### **3.1 LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO COMO AUTORIDAD MAXIMA EN MATERIA BANCARIA Y CREDITICIA.**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público fue creada el 4 de octubre de 1821, a raíz de la consumación de la Independencia; su denominación cambió posteriormente por la de Secretaría de Hacienda, Crédito Público y Comercio; la última palabra fue suprimida con posterioridad y desde fines del siglo pasado se le conoce con el nombre de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>1</sup>

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las bases de la organización del Gobierno en entidades que integran la administración centralizada y la paraestatal; pertenece a la primera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es una de las Secretarías de Estado que, con el Departamento del Distrito Federal, integrando a la Presidencia, constituyen el Poder Ejecutivo.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Aceves Romero Miguel, *El Nuevo Derecho Bancario*, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 170.

<sup>2</sup> *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 31a. ed., Ed. Porrúa, 1995, 1127 pp.

Ahora bien, conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tiene las siguientes atribuciones:

I. **Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar, con la participación de los grupos sociales interesados, el Plan Nacional correspondiente;**

II. **Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y de las entidades paraestatales, considerando las necesidades del gasto público federal, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la administración pública federal;**

III. **Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;**

IV. **(Derogada);**

V. **Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;**

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

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

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

IX. **Determinar los créditos y montos globales de los estímulos fiscales, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes y administrar su aplicación en los casos en que no competa a otra Secretaría;**

X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y con la participación de las dependencias que corresponda;

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

XII. Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

XIII. Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XIV. Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la administración pública paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de recursos y en atención a las necesidades y políticas del desarrollo nacional;

XV. Formular el programa del gasto público federal y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República;

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XVII. Llevar a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal y de los presupuestos de egresos;

XVIII. Formular la Cuenta Anual de la Hacienda Pública Federal;

XIX. Coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de información geográfica; establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica; así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal;

XX. Fijar los lineamientos que se deben seguir en la elaboración de la documentación necesaria para la formulación del Informe Presidencial e integrar dicha documentación;

XXI. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y desincorporación de activos, servicios y ejecución de obras públicas de la administración pública federal;

XXII. (Derogada);

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación;

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales así como, en forma conjunta con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, aprobar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la administración pública federal y sus modificaciones, así como establecer normas y lineamientos en materia de administración de personal;

XXV. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

ESTA TESIS NO  
SALIR DE LA BIBLIOTECA



Cabe hacer mención, que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es el órgano más importante del Gobierno Federal en materia de banca y crédito; a ella corresponde aplicar, interpretar y ejecutar a efectos administrativos los diferentes ordenamientos que sobre la materia existen.

A esta dependencia del Ejecutivo Federal, también se le han delegado funciones financieras de la Administración Pública, por lo tanto se encarga de realizar las siguientes actividades:

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

Por otra parte, el Ejecutivo Federal delega facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el manejo de los asuntos que se relacionan con el sistema bancario del país. De esta manera, la dependencia cuenta con toda la estructura orgánica necesaria para el desempeño de las funciones encomendadas.

Es importante señalar, que la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no está determinada en un solo cuerpo legal, sino que le otorgan facultades y atribuciones prácticamente todas las leyes del Sistema Financiero Mexicano.<sup>3</sup>

### 3.2 EL BANCO DE MEXICO EN EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.

Dentro de la estructura del Sistema Financiero Mexicano, aparece el Banco de México como regulador del crédito y del dinero; tiene el monopolio de la emisión de billetes, la regulación de la acuñación de la moneda y de la reserva metálica.

El Banco de México, que funge como Banco Central, es el agente financiero del Gobierno Federal y el encargado de implantar la política monetaria del país, regulando la oferta de dinero y la disponibilidad de créditos. Siendo una institución federal, reglamenta la emisión del circulante de monedas y billetes, actuando como banco de reserva entre las instituciones bancarias.

Además de controlar los tipos de cambio al actuar como agente financiero, el Banco de México realiza las operaciones de crédito externo e interno y la compra-venta de obligaciones y bonos del Gobierno Federal. Asimismo, influye notablemente en la política monetaria del país al comprar y vender valores e incide directamente en la liquidez del mercado al aumentar o disminuir la oferta de dinero.

---

<sup>3</sup> Acosta Romero Miguel. op. cit., p. 172.

La autonomía del Banco de México y sus funciones fueron redefinidas por la nueva Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1993, en vigor a partir del 1° de abril de 1994 y reformada por decreto publicado el 17 de noviembre de 1995<sup>4</sup>, en la que se hace énfasis en las funciones tradicionales, pero además, en su capacidad para evitar desequilibrios económicos y contribuir a estabilizar la inflación.

La Nueva Ley, mejora la técnica de la anterior ley, la simplifica y es reglamentaria de los artículos 28 y 73 fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella quedan plasmadas las finalidades del Banco de México y las facultades de que dispone para su consecución, así como los preceptos que permiten poner en práctica los elementos esenciales de la autonomía del banco central consignados en la Constitución.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se establece que "...El banco central será persona jurídica de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>5</sup>

Como se establece en la exposición de motivos de dicho órgano, hoy en día la finalidad primordial, más no única, de todo banco central es proveer a la economía de moneda de curso legal. Así lo prevé la Ley, la cual reitera, en congruencia con la norma constitucional, que en la consecución de dicha finalidad el Banco de México deberá ante todo procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda. Asimismo, se establecen dos finalidades adicionales relacionadas con dicho objetivo, que son promover el sano desarrollo del sistema financiero así como propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos (Art. 2°).

<sup>4</sup> Ley del Banco de México. Ed. Porrúa, México, 1996.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

En lo tocante a las funciones que el Banco Central ejerce en las áreas estratégicas de emisión de billetes y acuñación de moneda, se mantiene en lo sustancial el régimen de la Ley anterior (operar como banco de reserva, prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal, actuar como agente financiero, fungir como asesor del Gobierno Federal, participar con organismos internacionales). Sin embargo, existe una adición respecto de la obligación de canje de signos monetarios. Se dispone que, al cumplir la citada obligación con las instituciones de crédito, el Banco les podrá entregar billetes y monedas metálicas de las denominaciones cuya mayor circulación considere conveniente para facilitar los pagos (Art. 6º). Sobre el particular, es de señalarse que al solicitar retiros de billetes y monedas del Banco de México, las instituciones no siempre reflejan la demanda del público por las distintas denominaciones.

Atributo esencial de un banco central autónomo es la facultad exclusiva que debe tener para determinar el monto y manejo de su propio crédito. Esta facultad del Banco de México quedó consignada en el artículo 28 de nuestra Constitución Política, al señalar que ninguna autoridad podrá ordenar al Banco conceder financiamiento.

En el capítulo relativo a las operaciones de la institución, se delimita claramente los posibles sujetos de crédito del Banco de México y los términos en que éste puede otorgar financiamiento. Al respecto y en concordancia con la práctica generalizada de los bancos centrales en la actualidad, se prevé que la institución sólo otorgue crédito al Gobierno Federal, a las instituciones bancarias del país, a otros bancos centrales y autoridades financieras del exterior, a organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, así como a los fondos de protección al ahorro y de apoyo al mercado de valores (Art. 7º).

Respecto del crédito al Gobierno Federal, se establece que este sólo pueda otorgarse por monto limitado mediante el ejercicio de la cuenta corriente que el Banco lleve (Art. 11º). De esta manera, dicho gobierno dispone de un medio para compensar, en forma expedita, desequilibrios transitorios entre ingresos y egresos presupuestales.

Adicionalmente, la Ley establece una serie de disposiciones que buscan evitar que se presenten situaciones en las que el Banco pudiera verse con frecuencia en el caso de tener que colocar valores a cargo y por cuenta del Gobierno Federal. Así, se establece que con cargo a la cuenta de la Tesorería de la Federación no podrán librarse cheques u otros documentos a favor de terceros, instrumentos de pago que, por cierto tienden a ser reemplazados por las transferencias electrónicas de fondos, las cuales ofrecen señaladas ventajas por su rapidez y seguridad. Con el objeto de facilitar la transición, en tanto se elimina por completo el uso de los referidos documentos por el Gobierno Federal, se establece que puedan continuar librándose durante un plazo de tres años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley (Art. 12º Fracc. III).

Los financiamientos del Banco a las instituciones de crédito, en su función de acreditante de última instancia o para evitar trastornos en el sistema de pagos se ajustarán también a las condiciones de mercado, pero no tendrán que efectuarse conforme a las referidas disposiciones generales. Ello dado el carácter de urgencia o específico de los financiamientos de que se trata (Art. 16º).

Como se menciona en la exposición de motivos de la Nueva Ley del Banco, la política cambiaria es uno de los factores determinantes de la evolución del nivel general de los precios. Por esta razón, para poder cumplir con el mandato de procurar la estabilidad monetaria, el Banco debe participar en la formulación y ejecución de dicha política. Por otra parte, dada la estrecha relación entre la política cambiaria y otros aspectos de la política económica a cargo de los gobiernos, en el panorama internacional se observa que estos últimos son los que, generalmente, tienen la facultad de fijar el marco dentro del cual la banca central interviene en el mercado de divisas para regular los cambios (Art. 18º).

Sobre este particular, se señala que el Banco debe actuar en materia cambiaria de acuerdo con las directrices que determine una Comisión de Cambios, integrada por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por miembros de la Junta de Gobierno del Banco Central (Art. 21º).

Es conveniente hacer notar, que las resoluciones de la citada Comisión requieren contar con el voto favorable de por lo menos uno de los representantes de la citada Secretaría. Por tal motivo, se puede afirmar que en última instancia, las decisiones fundamentales de política cambiara corresponderán al Gobierno Federal.

Con el fin de procurar una adecuada coordinación del Banco con otras autoridades financieras, se faculta a los representantes de la Institución en las juntas de gobierno de las comisiones supervisoras, para suspender, por un plazo no mayor de cinco días hábiles, la ejecución de las resoluciones de dichas comisiones que afecten la política monetaria (Art. 30°). En el plazo mencionado, el Banco presentará sus puntos de vista a la Junta de Gobierno respectiva, para que esta resuelva en definitiva. Con ello se acotaría, tanto en sus propósitos como en el procedimiento para su ejecución, la facultad que actualmente tiene el Banco de aprobar las resoluciones de las autoridades que afecten sus funciones.

Es importante mencionar, que uno de los pilares fundamentales de la autonomía de la Institución lo constituyen las disposiciones tendientes a procurar la independencia de criterio de las personas encargadas de su conducción.

Al respecto, el ejercicio de las funciones y la administración del Banco están encomendadas, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador (Art. 38°).

La Junta se integra por cinco miembros designados de acuerdo con el procedimiento señalado en la Constitución, de entre los cuales el Ejecutivo Federal nombra al Gobernador del Banco, quien preside la Junta de Gobierno. Los demás integrantes se denominan Subgobernadores (Art. 38° párrafo segundo).

Ahora bien, para ser designado miembro de la Junta de Gobierno, se establece una serie de requisitos que tienen como propósito lograr un elevado nivel técnico y profesional de sus integrantes. Tales personas deben gozar de reconocida competencia en materia monetaria así como haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera (Art. 39°).

En cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución respecto de los períodos durante los cuales desempeñarán sus cargos las personas encargadas de conducir a la Institución, estos serán de seis y ocho años para el Gobernador y los Subgobernadores, respectivamente, y que estén escalonados. Así, el periodo del Gobernador comenzará al inicio del cuarto año calendario de cada administración presidencial y los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el 1° de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal (Art. 40°).

El artículo 28 señala también, que las personas encargadas de la conducción del Banco Central sólo podrán ser removidas por causa grave. Así pues, dado que la inamovilidad en el cargo es una de las mayores salvaguardas de la independencia de criterio de los miembros de la Junta de Gobierno, se establece un procedimiento estricto para la remoción de éstos, en el cual participará el Presidente de la República y la propia Junta de Gobierno, correspondiendo al Senado resolver en caso de diferencia de opinión.

Asimismo, corresponderá a la citada Junta dictar las políticas a las que debe ajustarse la Institución en el ejercicio de las facultades normativas que competen al Banco Central, con excepción de las relativas a la materia cambiaria que son asignadas a la Comisión de Cambios.

A fin de propiciar el indispensable diálogo institucional entre el Gobierno y el Banco de México, el Secretario y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público serán invitados a todas las sesiones de la Junta de Gobierno, a la vez que podrán convocar a tales reuniones y proponer asuntos a ser tratados en ellas (Art. 45° párrafo tercero).

Por su parte, el Gobernador tendrá a su cargo la administración, la representación legal y el ejercicio de las funciones del Banco, sin perjuicio de las atribuciones de la Junta de Gobierno. También le compete ejecutar los acuerdos de ésta y de la Comisión de Cambios (Art. 47º Fracciones I y II).

Ahora bien, se prevé que el Banco informe en enero de cada año al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, el cual debe ser elaborado en concordancia con la evolución del presupuesto de egresos de la Federación y en función de las remuneraciones de los miembros de la Junta de Gobierno y de las limitaciones que, para las remuneraciones del personal, resultan por consecuencia (Art. 51º).

La fórmula que se considera más apropiada y que es utilizada en una gran variedad de países, es la presentación por el banco central a un órgano parlamentario, de informes sobre sus políticas y actividades.

En tal virtud, se establece que el Banco envíe anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión y, en los recesos de este último a su Comisión Permanente, informes distintos sobre sus funciones sustantivas. En enero de cada año, un documento en el que se exponga la política monetaria a seguir por la institución en el ejercicio respectivo, así como un informe sobre el presupuesto de gasto corriente e inversión física de la Institución, correspondiente a dicho ejercicio. En abril de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el segundo semestre del ejercicio inmediato anterior, y en general, sobre las actividades del Banco en conjunto de dicho ejercicio, en el contexto de la situación económica nacional e internacional. Por último, en septiembre de cada año, un informe sobre la ejecución de la política monetaria durante el primer semestre del ejercicio de que se trate (Art. 51).



Para concluir este punto, es importante destacar que como consecuencia de la autonomía del Banco de México, las atribuciones sobre materia de banca y crédito y principalmente sobre política monetaria y crediticia que le eran conferidas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público son actualmente facultades del Banco de México como organismo autónomo, sin embargo cabe señalar que el planear, coordinar, evaluar y vigilar al sistema bancario, la propia dependencia sigue definiendo los lineamientos financieros dentro del sector bancario nacional.

### **3.3 LA COMISION NACIONAL BANCARIA COMO PARTE INTEGRANTE DEL SISTEMA BANCARIO EN MEXICO.**

La Comisión Nacional Bancaria es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene la función de inspeccionar y vigilar a las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito así como aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple y de las instituciones de banca de desarrollo, las sanciones correspondientes, previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos .

En términos generales, la Comisión Nacional Bancaria es la encargada de inspeccionar y vigilar el sistema bancario mexicano.

La Comisión Nacional Bancaria nació investida de autonomía para el ejercicio de sus facultades, lo que le dio una fisonomía plenamente definida en el derecho administrativo mexicano como organismo desconcentrado, esto es, que aunque está jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, reglamenta sus actividades internas y externas, maneja su presupuesto anual, elige al personal de sus oficinas y designa a sus directores.

Cabe mencionar, que las disposiciones que regulan a dicho órgano, se encuentran contenidas básicamente en la Ley de Instituciones de Crédito, en el Reglamento Interior de la propia Comisión, así como en el Reglamento de dicho órgano en materia de inspección, vigilancia y contabilidad.

### 3.3.1 Antecedentes.

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

En su dinámica, nuestro sistema financiero se ha orientado hacia lo que se conoce como un esquema de banca universal, al permitir la prestación conjunta de una muy amplia gama de servicios, a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo.

Si bien es cierto que de la operación de estas nuevas estructuras derivan importantes ventajas para los mercados, los participantes y las mismas agrupaciones, tales como economías de escala, sinergias y una mayor flexibilidad para apoyar las necesidades del público, por otra parte implica la necesidad de contar con mejores organismos y procedimientos de supervisión, en particular aquéllos que permitan medir en forma consolidada el estado en que se encuentran las instituciones en lo individual o formando parte de grupos financieros, así como también implica importantes retos para el supervisor, tales como riesgos de concentración, de contagio, arbitrajes regulatorios y falta de transparencia en la información financiera.

México ha llevado a cabo la apertura de su sistema financiero. Por primera vez en muchos años, se han otorgado diversas autorizaciones para la constitución y operación de bancos, casas de bolsa y otros intermediarios financieros, aumentando significativamente el número de entidades que ofrecen productos y servicios financieros, para atender las crecientes demandas de financiamiento de nuestra economía, así como el número de entidades a supervisar. Adicionalmente, se ha permitido la entrada al país de instituciones financieras del exterior, cuyas inversiones y desarrollo tecnológico habrán de contribuir al fortalecimiento de nuestro sistema y de coadyuvar a la satisfacción de las necesidades crediticias de la planta productiva nacional. Igualmente, la apertura del sistema a dichas entidades se traducirá en la adopción de prácticas y operaciones crecientemente sofisticadas, que implican un mayor reto para los supervisores.<sup>6</sup>

### 3.3.2 Régimen Legal.

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

El régimen legal de la Comisión Nacional Bancaria está compuesto por una gran cantidad de leyes y reglamentos que pueden dividirse en dos grandes grupos. El primero abarcaría el cúmulo de disposiciones de donde se derivan funciones para el organismo en su carácter de autoridad dentro del sistema bancario; en tanto el segundo comprendería la legislación que le es aplicable conforme a su naturaleza de órgano desconcentrado de la Administración Pública Centralizada.

<sup>6</sup> Revista Interna de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV, México, No 25 (enero-abril), 1995, p. 2.

### **3.3.2.1 Disposiciones Legales y Reglamentarias de donde se derivan funciones para la Comisión Nacional Bancaria.**

La Ley de Instituciones de Crédito, en su Título Séptimo, establece las condiciones de organización y funcionamiento de la Comisión Nacional Bancaria. Contempla entre otros aspectos el modo en que se integrará su presupuesto, su naturaleza jurídica, las facultades y deberes tanto del órgano como de su presidente, la integración de su Junta de Gobierno y los lineamientos generales a que estarán sujetas sus funciones de inspección y vigilancia respecto de las instituciones de crédito.

Con fundamento en dicho ordenamiento jurídico, el Poder Ejecutivo Federal expidió el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria (Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1991 y abrogado por el Reglamento publicado en el mismo, el día 4 de agosto de 1993), el cual fija las bases de su organización y su estructura y las atribuciones de cada una de sus áreas internas así como de sus delegaciones regionales.

El Reglamento Interior se vió complementado con el Acuerdo de la Junta de Gobierno de 11 de febrero de 1991, que con fundamento en el propio Reglamento establece las adscripciones de las direcciones generales a la presidencia y vicepresidencias de la Comisión.

Otro reglamento que regula funciones de la Comisión es el de Inspección, Vigilancia y Contabilidad, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 24 de noviembre de 1988 con fundamento en la hoy abrogada Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Este Reglamento continúa en vigor para la Comisión Nacional Bancaria, en virtud de que el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito dispone que hasta en tanto el Ejecutivo Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la propia Comisión dicten los reglamentos o disposiciones administrativos a que se refiere dicha Ley, seguirán aplicándose los expedidos con anterioridad en las materias correspondientes.

De esta manera, el régimen legislativo que le otorga funciones a la Comisión no se agota en la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones reglamentarias emanadas de la misma, pues existe gran cantidad de ordenamientos que le atribuyen funciones de diversa índole, entre los que destacan:

- a) Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que confiere a la Comisión las atribuciones generales que tiene de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito con respecto a almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, sociedades de ahorro y préstamo, uniones de crédito y casas de cambio.
- b) Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, que da competencia a las comisiones nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas para ejercer la inspección y la vigilancia de las entidades financieras integrantes de los grupos que les corresponden conforme a los ordenamientos legales que las regulan.

La sociedad controladora, así como las empresas de servicios complementarios del grupo, estarán sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine como preponderante dentro del propio grupo a una institución de banca múltiple o, en su caso, a una organización auxiliar del crédito.

- c) Las Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de Grupos Financieros (DOF del 23 de enero de 1991), emanadas de la anterior Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, imponen a las comisiones nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas la facultad de establecer bases de coordinación para ejercer sus facultades de inspección y vigilancia sobre las operaciones que realicen las entidades financieras en oficinas de otras entidades, así como para la aplicación de sanciones por infringir lo dispuesto en la Ley y en las mencionadas Reglas.
- d) Ley del Banco de México, que le da representación al presidente de la Comisión y a uno de sus vicepresidentes como suplente en la Junta de Gobierno de dicho instituto central.

- e) **Leyes Orgánicas de los Bancos de Desarrollo, que otorgan a la Comisión Nacional Bancaria la facultad de emitir su opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para fijar el capital neto de cada uno de estos bancos.**
  
- f) **Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional. Confiere a la Comisión la inspección, la vigilancia y el control de la contabilidad del Patronato. También le da intervención en los sorteos que celebra y participa en la impresión y la destrucción de bonos y estampillas. Asimismo, la Comisión debe autorizar a los comisionistas que auxilian al Patronato en la realización de sus operaciones y servicios.**
  
- g) **Ley del Mercado de Valores. Establece el deber de la Comisión Nacional de Valores de recabar la opinión de la Comisión Nacional Bancaria para resolver sobre la suspensión o la cancelación de valores emitidos o garantizados por instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito. Este ordenamiento también da representación a un vocal de la Comisión en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional de Valores.**
  
- h) **Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, que da representación en su Junta de Gobierno a un vocal designado por la Comisión Nacional Bancaria.**
  
- i) **Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos. En su Título Séptimo, Capítulo I, se otorgan diversas facultades a la Comisión en los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito.**
  
- j) **Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que faculta en su Artículo 228 a la Comisión para aprobar los términos y las condiciones de los certificados de participación, así como los textos de las actas de emisión y de los certificados y cualquier modificación de ellos. Además, en el otorgamiento de un acta de emisión deberá concurrir un representante de la Comisión.**

- k) Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis, Apartado "B", del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que confiere a la Comisión la supervisión en materia laboral de las instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, (banca de desarrollo y banca múltiple en que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria), Banco de México y Patronato del Ahorro Nacional.
- l) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuyas disposiciones y sanciones que correspondan a las contralorías internas deberá aplicar la Comisión a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria y de banca de desarrollo.
- m) Ley Federal de Derechos, que otorga a la Comisión la facultad de proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los derechos que deberán pagar las entidades financieras sujetas a su inspección y vigilancia en relación con la importancia de capital, reservas, activos y utilidades de cada una de ellas, según las cifras que muestren su balance general y su estado de resultados del último ejercicio.
- n) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, conforme a la cual la Comisión Nacional Bancaria es competente para llevar a cabo la inspección y la vigilancia de dicho instituto.
- o) Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, que faculta a la Comisión para ejercer la inspección y la vigilancia del Fondo de la Vivienda de ese Instituto.
- p) Ley General del Crédito Rural, que faculta a la Comisión para emitir su opinión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con respecto a las reglas que dicte esta dependencia sobre deudores agrícolas, que por causa fortuita o fuerza mayor no puedan cubrir el importe de sus obligaciones para con las instituciones de crédito privadas.

q) Disposiciones reglamentarias emitidas por el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la propia Comisión Nacional Bancaria en materia bancaria y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Como ejemplo de disposiciones que confieren funciones a la Comisión podemos citar: Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria expedido por el Poder Ejecutivo Federal el 30 de marzo de 1987 (DOF 6 de abril de 1987), Reglas para la calificación de cartera crediticia de las instituciones de crédito expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 22 de febrero de 1991 (DOF, 1º de marzo de 1991) y Reglas básicas para la operación de las arrendadoras financieras expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (DOF, 9 de agosto de 1990).

Además de las leyes y los reglamentos anteriores, la Comisión tiene atribuidas funciones en una gran cantidad de circulares así como de oficios-circulares que regulan el sistema bancario y las organizaciones y las actividades auxiliares del crédito.

### **3.3.2.2 Legislación aplicable a la Comisión Nacional Bancaria en su carácter de Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal.**

Dado el carácter de la Comisión Nacional Bancaria de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le es aplicable la normatividad legal de la Administración Pública Federal Centralizada en los mismos términos que a las demás dependencias de ese sector como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, salvo aquellos aspectos en que su ley orgánica disponga de otra manera.

En este sentido, a la Comisión le son aplicables entre otras leyes las siguientes:



q) Disposiciones reglamentarias emitidas por el Presidente de la República, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la propia Comisión Nacional Bancaria en materia bancaria y de organizaciones y actividades auxiliares del crédito. Como ejemplo de disposiciones que confieren funciones a la Comisión podemos citar: Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria expedido por el Poder Ejecutivo Federal el 30 de marzo de 1987 (DOF 6 de abril de 1987), Reglas para la calificación de cartera crediticia de las instituciones de crédito expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 22 de febrero de 1991 (DOF, 1º de marzo de 1991) y Reglas básicas para la operación de las arrendadoras financieras expedidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (DOF, 9 de agosto de 1990).

Además de las leyes y los reglamentos anteriores, la Comisión tiene atribuidas funciones en una gran cantidad de circulares así como de oficios-circulares que regulan el sistema bancario y las organizaciones y las actividades auxiliares del crédito.

### **3.3.2.2 Legislación aplicable a la Comisión Nacional Bancaria en su carácter de Órgano Desconcentrado de la Administración Pública Federal.**

Dado el carácter de la Comisión Nacional Bancaria de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le es aplicable la normatividad legal de la Administración Pública Federal Centralizada en los mismos términos que a las demás dependencias de ese sector como son las secretarías de Estado y los departamentos administrativos, salvo aquellos aspectos en que su ley orgánica disponga de otra manera.

En este sentido, a la Comisión le son aplicables entre otras leyes las siguientes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Derechos.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado.
- Ley sobre el Servicio de Vigilancia y Valores de la Federación.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Planeación.
- Ley de Obras Públicas.

### 3.3.3 Funcionamiento y Operación.

Considerando la política de modernización y apertura establecida por la administración del Gobierno Federal (1988-1994), en la cual destacan la reprivatización de la banca, la eliminación de controles sobre las tasas de interés y de cambio y la apertura hacia la internacionalización de sus participantes y hacia grupos financieros, la Comisión Nacional Bancaria requirió modernizar su estructura y funcionamiento para dar respuesta más eficiente a tales retos.

Así, para el cumplimiento de sus funciones el organismo cuenta con Junta de Gobierno, Presidencia, Vicepresidencias, Direcciones Generales, Delegaciones Regionales y Coordinaciones, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Reglamento Interior de la CNB, Ed. Porrúa, México, 1996

### **3.3.3.1 Junta de Gobierno.**

Corresponde a este órgano colegiado el ejercicio de las facultades de la Comisión, sin perjuicio de las conferidas a su presidente. Esta integrada por diez vocales más el presidente de la Comisión (a quien corresponde también presidir la Junta) y los vicepresidentes. Cinco vocales son designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres por el Banco de México, uno por la Comisión Nacional de Valores y uno por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. De acuerdo con la Ley, tiene un secretario de actas y constituye subcomités para fines específicos así como una Comisión de Cuentas.

Las resoluciones y las recomendaciones que apruebe la Junta serán comunicadas después de cada sesión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus acuerdos serán ejecutivos y corresponderá al presidente, en ejercicio de sus atribuciones, darles oportuno cumplimiento.

### **3.3.3.2 Presidencia.**

El presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y tiene las facultades siguientes, que se señalan en el Artículo 131 de la Ley de Instituciones de Crédito:

- Inspeccionar y vigilar las instituciones de crédito proveyendo, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas, el eficaz cumplimiento de sus preceptos.
- Intervenir en la emisión de títulos o valores, en los sorteos y en la cancelación de documentos, títulos y obligaciones en los términos de ley, cuidando que su circulación no exceda los límites legales.
- Intervenir en arqueos, cortes de caja y demás comprobaciones o verificaciones de contabilidad de las instituciones sometidas a su inspección y estimar los valores de su activo de acuerdo con el Artículo 102 de la Ley de Instituciones de Crédito.

- Elaborar y publicar las estadísticas relativas a las instituciones de crédito y a sus operaciones.
- Intervenir en los procedimientos de liquidación en los términos de ley.
- Informar a la junta de Gobierno, trimestralmente o cuando ésta se lo solicite, sobre las labores de las oficinas a su cargo, y obtener su aprobación para la aplicación de las sanciones así como para todas las disposiciones de carácter general o reglamentario que crea pertinentes.
- Informar al Banco de México de los datos que tenga sobre el estado de solvencia de las instituciones de crédito.
- Formular anualmente el presupuesto de egresos de la Comisión, el cual una vez aprobado por la Junta de Gobierno será sometido a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la designación de los vocales vicepresidentes.
- Nombrar y remover, con la aprobación de la Junta de Gobierno, a los directores generales, así como designar y remover al resto del personal de la Comisión.
- Vigilar la debida ejecución de las disposiciones y los acuerdos de la Junta de Gobierno.
- Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre su actuación y sobre casos concretos cuando ésta lo solicite.
- Ordenar visitas o inspecciones distintas a las señaladas en el Artículo 133 de la Ley de Instituciones de Crédito y, en su caso, llevarlas a cabo.

- Representar con las más amplias facultades a la Comisión cuando realice todas aquellas funciones que a dicho órgano encomiendan las leyes, sus reglamentos y los acuerdos correspondientes de la Junta de Gobierno.
- Investigar los actos de terceros que hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, para lo cual puede ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables; en su caso, ordenar su intervención o proponer su clausura.
- Representar a la Comisión en los compromisos arbitrales en los términos que dispongan las respectivas leyes, así como dictar el laudo correspondiente.
- Imponer, de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno, las sanciones que correspondan, así como conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos de la Ley de Instituciones de Crédito y las demás leyes aplicables y las disposiciones que emanen de ellas, así como proponer a la Junta de Gobierno la condonación total o parcial de las multas.
- La suscripción de los convenios que la Comisión celebre con organismos supervisores y reguladores nacionales y de otros países, así como con otros organismos nacionales e internacionales, y para participar y designar participantes en foros de consulta y organismos supervisores a nivel nacional e internacional; de conformidad con la fracción XII del Artículo 125 de la Ley de Instituciones de Crédito.
- Las demás que le sean atribuidas por la mencionada ley y otras disposiciones legales.

El Presidente de la Comisión Nacional Bancaria ejercerá sus funciones directamente o por medio de los vicepresidentes, los directores generales, los delegados y demás servidores públicos de la misma Comisión.

**3.3.3.3. Vicepresidencias.**

El Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria en su Artículo 14° establece las facultades y deberes de los vicepresidentes que son las siguientes:

- Informar al Presidente de la Comisión sobre el desarrollo de las actividades de las unidades administrativas adscritas.
- Supervisar el cumplimiento de los programas anuales de labores de sus respectivas áreas.
- Resolver y en su caso, someter al acuerdo del Presidente, los asuntos especiales que se planteen como resultado de sus funciones.
- Preparar, para acuerdo del Presidente, los informes que deban someterse a la consideración y aprobación de la Junta de Gobierno.
- Programar, coordinar y dirigir las actividades de las unidades administrativas a ellos adscritas, conforme a las políticas y lineamientos que determine la Presidencia.
- Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas de su adscripción, así como ejercer las funciones y resolver los asuntos que sean competencia de las mismas, sin perjuicio del ejercicio que de sus propias atribuciones hagan aquéllos.

Ahora bien, las Vicepresidencias se dividen en Vicepresidencia de Supervisión y Vicepresidencia de Operación.

En la Vicepresidencia de Supervisión se integran las funciones de supervisión de todos los sectores financieros que están bajo la responsabilidad de la Comisión Nacional Bancaria. Ellos son los grupos financieros que incluyen instituciones de banca múltiple, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito y casas de cambio, así como las instituciones de banca de desarrollo y las organizaciones y actividades auxiliares del crédito no agrupadas.

La estructura orgánica de la Vicepresidencia de Supervisión queda integrada por cinco direcciones generales y una dirección de área denominadas:

1. Dirección General de Supervisión "A"
2. Dirección General de Supervisión "B"
3. Dirección General de Supervisión "C"
4. Dirección General de Supervisión "D"
5. Dirección General Técnica.
6. Dirección de Supervisión de Entidades Financieras del Exterior.

Por lo que respecta a la Vicepresidencia de Operación, quedan comprendidas en ésta las siguientes direcciones generales:

1. Jurídica.
2. De Informática y Organización.
3. De estudios Económicos y Estadística.
4. De Administración.
5. Coordinación de Capacitación.

### **3.3.3.4 Direcciones Generales.**

Las Direcciones Generales están integradas por los Directores Generales, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Visitadores Generales y demás personal técnico y administrativo adscrito; y de acuerdo al Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria son las siguientes:

- De Supervisión "A"
- De Supervisión "B"
- De Supervisión "C"
- De Supervisión "D"
- Técnica.
- Jurídica.
- De Informática y Organización.
- De Estudios Económicos y Estadística.
- De Administración.
- De Contraloría Interna.

En ese sentido, corresponden a las Direcciones Generales de Supervisión "A", "B", "C" y "D", la supervisión permanente respecto de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito, casas de cambio, y sociedades que les presten servicios complementarios o auxiliares, Patronato del Ahorro Nacional, comisionistas, síndicos y liquidadores, y demás personas físicas o morales, a que se refieren las diversas leyes que conforman el sistema financiero mexicano. Asimismo, les corresponde ordenar las medidas preventivas y correctivas a que haya lugar, la revisión de los estados financieros y el balance general anual; tramitar las sanciones correspondientes y en general llevar a cabo las actividades que dentro del área de su competencia, deriven de las disposiciones legales y administrativas aplicables.



A la Dirección General Técnica corresponde la atención de los asuntos relacionados con los avalúos y la supervisión de inmuebles, los aspectos actuariales, la normatividad contable, la actualización de los catálogos de cuentas, así como las labores de autorización y control que generan la operación de las entidades financieras.

La Dirección General Jurídica consta de cuatro direcciones de área: Jurídica, De Legislación y Autorización, De Sanciones y Responsabilidades y De Enlace y Delitos. Corresponde a la primera atender y resolver diversas consultas, así como atender las quejas de los usuarios de las instituciones de crédito, organizaciones auxiliares y casas de cambio supervisadas a través de la conciliación y el arbitraje; a la segunda los estudios legislativos y la autorización de los regímenes jurídicos y atender los trámites de constitución de dichas entidades; a la tercera, la aplicación de las sanciones por violaciones o incumplimientos de las leyes y demás normas jurídicas; y a la cuarta atender los requerimientos de información de las entidades del sector oficial y la supervisión laboral de la banca de desarrollo, el Banco de México y el Patronato del Ahorro Nacional, así como los delitos bancarios.

Por lo que respecta a la Dirección General de Informática y Organización, podemos decir que tiene las funciones de desarrollo de los sistemas automatizados; el proceso de la información contable y financiera de las entidades financieras supervisadas y la propia del funcionamiento interno así como la planeación y la organización estructural y funcional de las áreas. Dichas funciones son atendidas por tres direcciones de área: De Sistemas, De Informática y de Planeación y Organización.

La Dirección General de Estudios Económicos y Estadística, se encarga, por medio de la Dirección de Estudios y Análisis Económicos, de la evaluación del comportamiento de la economía nacional y su interrelación con el sistema financiero mexicano; la Dirección de Estadística y Análisis Documental se encarga de elaborar y publicar las estadísticas de los sectores del sistema financiero, mientras la Dirección de Evaluación Financiera apoya a las áreas sustantivas con evaluaciones sobre el comportamiento de los distintos sectores del sistema financiero.

Por su parte, la Dirección General de Administración tiene como objetivo proporcionar a todas las áreas de la Comisión los recursos humanos, materiales y financieros que requieran para el cumplimiento eficiente de sus responsabilidades mediante las funciones de seleccionar, capacitar, desarrollar y administrar personal y sueldos; realizar el proceso de adquisición y distribución de materiales y equipos de trabajo; proporcionar servicios de limpieza, seguridad y apoyo logístico, así como obtener, tramitar y controlar el presupuesto de la Comisión Nacional Bancaria.

Por último, la Dirección General de Contraloría Interna se encarga de revisar y evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos y la efectividad con que se alcanzan los objetivos institucionales, evaluando el avance y cumplimiento de los programas de las áreas que integran la Comisión, ordenando y practicando auditorías internas y recibiendo y atendiendo las quejas y denuncias, respecto de la actuación y decisiones de los servidores públicos adscritos a la Comisión.

#### **3.3.3.5 Delegaciones Regionales.**

La Comisión Nacional Bancaria, para el desempeño de sus facultades, contará con Delegaciones Regionales en el número, sede y circunscripción territorial que determine la Junta de Gobierno a propuesta del Presidente, de lo cual se hará la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Las Delegaciones Regionales se integran por un Delegado, así como por el personal técnico y administrativo que se requiera.

Ahora bien, las Delegaciones Regionales tienen, dentro de su respectiva circunscripción territorial, las siguientes funciones:

- Ordenar y llevar a cabo la supervisión, inspección y vigilancia, de las instituciones, personas físicas y morales a que se refiere el Artículo 1° del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria.
  
- Ordenar, en su caso, los castigos y quebrantos resultantes de la operación de las personas a que se refiere la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.
  
- Atender los requerimientos de información, en los términos de las leyes de Instituciones de Crédito, General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, y para Regular las Agrupaciones Financieras.
  
- Practicar las visitas de investigación cuando se presuma que una persona física o moral está realizando operaciones reservadas a las organizaciones auxiliares del crédito o a las casas de cambio, sin contar con la autorización en los términos de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como intervenir administrativamente la negociación, empresa o establecimiento de la persona física o moral de que se trate, y llevar a cabo su clausura administrativa.
  
- Llevar a cabo actividades que dentro del área de su competencia, deriven de las disposiciones legales y administrativas aplicables.
  
- Las contenidas en las fracciones I a VI, VIII, XI a XV, XVIII y XX del artículo 16; VI, VII y XI del artículo 18; y III, IV, IX, XI, XIII, XVI, XX y XXIII del artículo 19 del Reglamento Interior.

### 3.3.3.6 Coordinaciones, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos

Las coordinaciones son áreas pequeñas que proporcionan un apoyo directo al titular de la Presidencia en aspectos específicos, en los cuales se coordinan esfuerzos de todas las áreas de la Comisión Nacional Bancaria, o bien aquéllos que por demandar imparcialidad o confidencialidad especiales sólo deben depender de la cabeza principal.

Dichas áreas son las siguientes: Coordinación de Presidencia, Coordinación de Delegaciones Regionales, Coordinación de Investigación y Desarrollo, y Contraloría Interna.

a) **Coordinación de Presidencia.** Atiende todos los asuntos inherentes a la oficina del presidente de la Comisión así como aquéllos que específicamente le sean encomendados; una de sus principales funciones es ser enlace entre el presidente y las demás coordinaciones y la Contraloría Interna.

b) **Coordinación de Delegaciones Regionales.** Supervisa las funciones delegadas en las oficinas regionales establecidas en los centros financieros más importantes del país, cuidando que la organización, el funcionamiento y la administración de las mismas se mantenga en niveles óptimos de operación y sobre todo que funcionen de acuerdo con los programas, las metodologías y los procedimientos señalados por las áreas centrales.

c) **Coordinación de Investigación y Desarrollo.** Realiza las investigaciones que requiera la Comisión, en especial sobre avances y nuevos retos que en materia de supervisión y sistemas bancarios se dan en otros países; ser enlace y colaborar en materia financiera con organismos de supervisión bancaria del país y del extranjero, realizar estudios y todas las traducciones que requiera la Comisión, editar una revista bimestral y mantener un centro de documentación y una biblioteca.

d) **Contraloría Interna.** Revisa y evalúa el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos.

### 3.3.4 Facultades.

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

Al respecto, la Ley de Instituciones de Crédito establece que "la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito en la prestación del servicio de banca y crédito y el cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley, quedan confiadas a la Comisión Nacional Bancaria"; a su vez, los artículos 99, 101 y 102 le otorgan atribuciones en relación con la contabilidad, la formulación, la aprobación y la publicación de estados financieros y la estimación de activos, pasivos y responsabilidades. Disposiciones y facultades equivalentes en relación con la Comisión Nacional Bancaria están contenidas en los artículos 53, 54 y 56 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ahora bien, de acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, las facultades y deberes de la Comisión Nacional Bancaria son las siguientes:

- Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que conforme a la Ley de Instituciones de Crédito y otras leyes le competen.
  
- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los términos que la ley determine.

- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo, presentar a dicha dependencia y al Banco de México, propuestas, cuando así lo estime conveniente, respecto de dicho régimen.
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, con la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México, siguiendo las instrucciones que reciba del mismo.
- Presentar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas en caso de duda respecto a su aplicación; e intervenir en los términos y condiciones que dicha ley señala en la elaboración de los reglamentos a que la misma se refiere.
- Formular su reglamento interior que someterá a la aprobación de la multicitada Secretaría.
- Formular anualmente sus presupuestos que someterá a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Rendir un informe anual de sus labores a la dependencia citada.
- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito, y las sociedades a que se refiere el artículo 88 de la Ley de Instituciones de Crédito con los compromisos contraídos.

- Imponer sanciones administrativas por infracciones a la Ley de Instituciones de Crédito y las demás leyes que regulan las actividades, instituciones y personas sujetas a su inspección y vigilancia, así como de las disposiciones que emanen de ellas. Tales sanciones podrán ser a juicio de la Comisión, amonestaciones u otras que establezcan las mencionadas leyes y disposiciones.
- Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente, previa aprobación de la Junta de Gobierno, las multas impuestas.
- Para celebrar convenios de diversa naturaleza con organismos supervisores y reguladores nacionales y de otros países, y otros organismos nacionales e internacionales siempre y cuando los mismos tengan relación con las funciones de inspección, vigilancia y supervisión que tenga a cargo la Comisión respecto de entidades supervisadas, así como participar, dentro del ámbito de sus facultades, en foros de consulta y organismos supervisores a nivel nacional e internacional.
- Las demás que le están atribuidas por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado "B" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por otras leyes.

#### 3.3.4.1 Inspección.

Las facultades de inspección constituyen uno de los dos tipos de actividades sustantivas fundamentales de la supervisión; se llevan a cabo mediante revisiones a las que se denomina "visitas de inspección" practicadas directamente en las instituciones y entidades sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria.

Las visitas de inspección son de tres tipos: Ordinarias, Especiales y de Investigación.

Al final de cada ejercicio se formulan los programas ordinarios para el año inmediato siguiente; la selección de instituciones y entidades que se visitarán y los aspectos o áreas que serán objeto de revisión se determinan en función de antecedentes y comportamiento y teniendo en cuenta los elementos derivados de las facultades de vigilancia. Los programas para áreas o aspectos específicos pueden ser generales, si se van a desarrollar en todo el sistema, o selectivos si sólo se refieren a una o a un determinado número de instituciones. Cabe mencionar, que durante el curso del ejercicio pueden agregarse programas no previstos originalmente.

En la banca múltiple las visitas ordinarias se encauzan básicamente a la revisión de áreas operativas específicas. Las más frecuentes son las de cartera de créditos, banca de inversión, funcionamiento y operación de centros regionales, puntos de venta, etc. Por supuesto, cualquier área operativa puede ser objeto de revisión cuando se considere necesario.

Por lo que se refiere a banca de desarrollo, las visitas se dedican generalmente a las operaciones relacionadas con el sector que corresponde a la especialización del banco para medir el grado de cumplimiento de sus objetivos institucionales. Otras áreas que lo requieran también pueden ser revisadas.

Por otra parte, en las organizaciones auxiliares del crédito las visitas se practican asimismo en áreas específicas, usualmente los puntos conflictivos, salvo excepciones como pueden serlo las uniones de crédito pequeñas y las visitas iniciales, en las que por el volumen de operaciones relativamente escaso, es viable un enfoque integral.



Las visitas especiales y las de investigación se diferencian por el ámbito que cubren y la extensión que se les da; las primeras pueden ser tanto o más amplias inclusive que una visita ordinaria; las segundas se encauzan usualmente a una operación o a operaciones específicas y por lo tanto son las de menor duración. Sin embargo, unas y otras surgen de circunstancias o hechos no previstos tales como:

- Situaciones presuntamente anómalas, detectadas de improviso a través de las facultades de vigilancia o de las que se tuvo conocimiento por cualquier otro medio.
- Peticiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, del Fondo Bancario de Protección al Ahorro o de otras autoridades.
- Quejas o denuncias de terceros.

Los inspectores y visitadores de la Comisión Nacional Bancaria tienen distintas categorías jerárquicas en función de su capacidad técnica, experiencia y desarrollo profesional dentro del organismo. Cada visita en la que participa más de una persona tiene un responsable, que es el inspector o visitador de mayor categoría; además, las visitas están sujetas a supervisión por parte de un superior jerárquico.

Según la naturaleza y la importancia de los hechos o situaciones determinadas, el jefe de visita puede formular informes parciales durante el curso de la misma. A su término, el responsable elabora un informe general que presenta a su director de área junto con los papeles de trabajo y la documentación de apoyo necesaria, los cuales se sujetan a un proceso de revisión y evaluación de laboratorio. Finalmente se redacta un memorándum en el que se da cuenta de la visita, así como el oficio de observaciones a la entidad visitada con el correspondiente emplazamiento, en caso de haberse determinado infracciones que deban ser sancionadas.

Por lo anterior, las áreas de inspección y vigilancia deben retroalimentarse mutuamente: la primera recibe información sobre las anomalías o deficiencias detectadas por la segunda, así como peticiones de ésta para la práctica de las visitas o investigaciones, y a su vez le turna copias de los informes de los resultados de las visitas de inspección practicadas así como de las observaciones formuladas con motivo de las mismas, para efectos de seguimiento.

#### **3.3.4.2 Vigilancia.**

Las áreas de vigilancia desempeñan como actividades importantes, entre otras: análisis y evaluación financieros de las entidades supervisadas, tanto en lo individual como de los sectores en su conjunto -banca múltiple, banca de desarrollo, arrendamiento financiero, factoraje, etc.-; revisión de sus balances anuales y estados de contabilidad mensuales; validación y confrontación de cifras; formulación de los cómputos derivados de disposiciones legales; examen de la diversificación de riesgos e identificación y seguimiento de conglomerados económicos; control y seguimiento de los resultados de las calificaciones de la cartera de créditos; control y seguimiento de los llamados "créditos relacionados" otorgados a consejeros, accionistas y personas vinculadas con ellos, etcétera.<sup>8</sup>

Ahora bien, en la banca de desarrollo, los mecanismos y los procedimientos de vigilancia revisten ciertas características peculiares en función de la especialización que tiene cada una de las instituciones de ese tipo, donde uno de los objetivos de la supervisión es evaluar su apego al cometido específico que deben cumplir conforme a sus leyes orgánicas. Lo mismo puede decirse del sector de las organizaciones auxiliares del crédito, en el que las facultades de vigilancia revisten en algunos casos aspectos especializados, como por ejemplo los que se relacionan con los programas de trabajo anuales de las uniones de crédito, el control y supervisión de las bodegas propias y habilitadas de los almacenes de depósito, etc.

<sup>8</sup> De la Fuente Rodríguez Jesús, *Comisión Nacional Bancaria*, Ed. FCE., 1983, p. 153.

Respecto a las áreas de vigilancia, tenemos como funciones relevantes las siguientes:

- a) **Análisis y Evaluación Financieros.** Consisten en evaluar, con base en diversos indicadores, la situación de los sectores en su conjunto y la particular de las instituciones o entidades, y examinar asimismo su evolución y los cambios habidos durante los periodos objeto de comparación. Cabe hacer mención, que el documento fuente para estas labores es el "estado analítico de cuentas", que se recibe mensualmente en medios magnéticos para ser procesado en el área de sistemas, donde se clasifican y agrupan cifras por los diversos conceptos que se manejan para efectos de información y análisis.<sup>9</sup>
- b) **Revisión de Estados Financieros.** Las instituciones y las entidades envían cada año a la Comisión Nacional Bancaria, su balance general de fin de ejercicio con la documentación analítica de apoyo correspondiente. La revisión de los estados de contabilidad mensuales se enfoca a determinar si están formulados correctamente con base en los estados analíticos de cuentas, a su publicación y a la determinación de variaciones importantes.<sup>10</sup>
- c) **Cóputos.** Las diversas leyes y disposiciones reglamentarias del sector financiero establecen límites mínimos o máximos para ciertos conceptos -capitalización, inversiones de capital, créditos, aceptación de obligaciones, endeudamiento, etc.-, los cuales se determinan en función de parámetros que pueden ser, por ejemplo, el capital, el pasivo, los activos en riesgo, etc. La función de estas áreas de vigilancia consiste en cuidar que tales conceptos no sean mayores o menores, según el caso, que los límites establecidos en leyes y reglamentos, para lo cual se formulan periódicamente los cóputos correspondientes.<sup>11</sup>

---

9 De la Fuente, op. cit., p. 154.  
10 De la Fuente, op. cit., p. 156.  
11 Ibidem.

- d) Diversificación de Riesgos. Tiene por objeto supervisar y evaluar el cumplimiento que dan las entidades a las disposiciones legales y reglamentarias sobre diversificación de riesgos. Los mecanismos de vigilancia sobre diversificación de riesgos incluyen el seguimiento y el control de los grandes conglomerados económicos y de sus responsabilidades en el sistema bancario.<sup>12</sup>
- e) Resultado de la Calificación de las Carteras de Crédito. El esquema de valuación se apoya en ocho elementos, a cada uno de los cuales corresponde un determinado número de características y a éstas una escala de puntuación que, en su conjunto, va de cero a cien. Las áreas de vigilancia no revisan la certeza de las calificaciones, pues no cuentan con elementos para ello; su función consiste en verificar que se hayan llevado a cabo cuando menos en la proporción mínima y respecto de la cartera base establecida en las disposiciones aplicables, que se constituyan las provisiones preventivas requeridas en función de sus resultados, así como su seguimiento y su control.<sup>13</sup>
- f) Otras Facultades de Supervisión. Dentro de las áreas de vigilancia se encuentran otras facultades de supervisión tales como las correspondientes a inversiones inmobiliarias, avalúos y peritos valuadores, así como la revisión actuarial de las reservas para pensiones del personal y primas de antigüedad y de sus inversiones. Asimismo, a través del área de asuntos internacionales, se están estableciendo mecanismos especiales de control y supervisión tanto para las oficinas directas como para las entidades financieras subsidiarias de la banca mexicana en el extranjero.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> De la Fuente, op. cit., p. 157.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> De la Fuente, op. cit., p. 160.

**3.3.4.3 Otros Deberes y Facultades.**

La Comisión Nacional Bancaria, además de las facultades sustanciales de inspección y vigilancia, cuenta con múltiples atribuciones conferidas por diversas leyes y reglamentos, las cuales en términos generales se pueden dividir en los siguientes rubros:<sup>15</sup>

- A) De Opinión.
- B) De Estadística.
- C) Normativas.
- D) De Imposición de Sanciones.
- E) De Ejecución.
- F) De Intervención Administrativa.
- G) De Carácter Laboral.
- H) De Protección de los Intereses del Público.

A) **De Opinión.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria son las autoridades del sistema bancario; sus competencias se encuentran claramente diferenciadas y su actividad se realiza en estrecha coordinación gracias a los mecanismos previstos en la ley. Así, dicha Secretaría antes de ejercer las facultades que la Ley le encomienda, escucha la opinión tanto del Banco de México como de la Comisión Nacional Bancaria. Por ejemplo:

- Para autorizar la organización, la operación o la fusión de instituciones de banca múltiple o, en su caso, revocar dicha autorización (Arts. 8, 27 y 28 de la Ley de Instituciones de Crédito).

---

<sup>15</sup> De la Fuente, op. cit., p. 173.

- Sobre el establecimiento de sucursales y oficinas de representación de entidades financieras del exterior (Art. 7° de la Ley de Instituciones de Crédito).
- En la constitución y el funcionamiento de grupos financieros, si entre los integrantes se encuentran sociedades que correspondan al ámbito de competencia de la Comisión (Art. 6° de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras).
- Respecto de los hechos que puedan constituir delitos bancarios (Art. 115 de la Ley de Instituciones de Crédito).
- Sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas, en caso de duda respecto a su aplicación.
- Para fijar el capital mínimo de las organizaciones auxiliares del crédito (Art. 8° de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito).

**B) De Estadística.** La Comisión debe elaborar y publicar estadísticas respecto a las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares del crédito, con el fin de que el público, los analistas y las autoridades tengan adecuada y oportuna información sobre la estructura, el funcionamiento, la operación y los resultados de los sectores supervisados. Ahora bien, en el marco de una supervisión integral, la difusión de información estadística de los intermediarios financieros constituye un importante instrumento para la autoridad supervisora a fin de promover la transparencia y la disciplina del mercado, y la coordinación informada y responsable de los diversos agentes económicos que participan e influyen en su comportamiento.

**C) Normativas.** La Comisión Nacional Bancaria cuenta entre sus facultades, la de emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que la Ley le otorga y para el eficaz cumplimiento de la misma y de los reglamentos que con base en ella se expidan, así como coadyuvar, mediante la expedición de disposiciones e instrucciones a las instituciones de crédito, a la política de regulación monetaria y crediticia que compete al Banco de México. Entre las atribuciones normativas de la Comisión se encuentran las siguientes:

- Estudiar y proponer a la Secretaría de Hacienda tesis y criterios de aplicación general en materia de política financiera.
- Señalar criterios y expedir normas abstractas, obligatorias y coercibles para su aplicación en las operaciones de las entidades sujetas a su supervisión; por ejemplo, disposiciones de carácter general a las cuales deberán ajustarse la contabilidad de las instituciones de crédito y de las organizaciones auxiliares del crédito (Art. 99 y 52 de las leyes respectivas); los datos relativos a la identificación y el domicilio de los clientes de los bancos; expedir anualmente el reglamento de los días feriados para la banca (Art. 95 de la Ley de Instituciones de Crédito), etcétera.
- Difundir, a través de circulares y oficios circulares, las normas y los procedimientos establecidos tanto por la misma Comisión como por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

**D) De Imposición de Sanciones.** Los ordenamientos en materia de regulación bancaria, constituyen un conjunto de normas jurídicas que tienden a garantizar el interés público mediante la limitación o la prohibición de aquellas prácticas u operaciones que incrementen los riesgos de insolvencia o falta de liquidez. Sin embargo, cuando los sujetos de aplicación de la ley no respetan esas normas de carácter general, impersonal y abstracto, la Comisión Nacional Bancaria interviene para hacer respetar la norma violada mediante la aplicación de sanciones pecuniarias o administrativas, como son la imposición de multas a las instituciones y las organizaciones auxiliares del crédito, o la remoción, la suspensión o la inhabilitación de sus funciones.

E) **De Ejecución.** Las facultades de ejecución comprenden aquellas atribuciones que le concede la ley o le delega la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para autorizar, aprobar o revocar la realización de determinadas operaciones. Al respecto, se encuentran la suspensión de la publicidad de las instituciones de crédito cuando, a su juicio, ésta implique inexactitud, oscuridad o competencia desleal; la aprobación de las emisiones de certificados de participación que con base en un fideicomiso realicen las instituciones de crédito, etcétera.

F) **De Intervención Administrativa.** Esta facultad de la Comisión se presenta cuando existen:

- Irregularidades de cualquier género en las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares del crédito, si las mismas afectan su estabilidad y su solvencia.
- Clausura administrativa de establecimientos que hagan uso en sus denominaciones de palabras reservadas a instituciones de crédito y organizaciones auxiliares del crédito.

G) **De Carácter Laboral.** Estas facultades son las de supervisar que las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal llegara a tener el control por su participación accionaria conforme al Artículo 20 de la Ley de Instituciones de Crédito, así como las instituciones de banca de desarrollo, el Banco de México y el Patronato del Ahorro Nacional, cumplan con las obligaciones de la Fracción XIII Bis del Apartado B del Artículo 123 de la Constitución y demás disposiciones aplicables, así como proponer las medidas necesarias para su debida aplicación; formular y ejecutar el programa anual de visitas de inspección y practicar las visitas especiales que se requieran en esta materia.



H) **De Protección de los Intereses del Público.** La Ley de Instituciones de Crédito establece un Título Sexto, denominado "De la protección de los intereses del público". La Comisión Nacional Bancaria tiene una amplia intervención en dicha protección ya que debe vigilar el cumplimiento estricto de los secretos bancario y fiduciario para proteger los intereses del público usuario de la banca. Asimismo, debe intervenir antes de cualquier posibilidad judicial en un procedimiento conciliatorio, ante las reclamaciones que se interpongan por escrito, en contra de las instituciones de crédito, organización auxiliar del crédito o una casa de cambio, para tratar de que se de por terminada la cuestión suscitada mediante un acuerdo de las partes.

Es importante destacar que las funciones y facultades desempeñadas por la Comisión Nacional Bancaria, en el ámbito de su competencia, son múltiples y muy variadas y tienen suma importancia dentro del Sistema Financiero Mexicano ya que contribuyen a una regulación y supervisión de las respectivas entidades que forman parte del mismo. En este sentido y debido a la modernización y al fortalecimiento de dicho sistema, se han consolidado las Comisiones supervisoras (CNB y CNV), en un solo órgano (CNBV) y como consecuencia las funciones y facultades del nuevo órgano se conjuntaron, aumentando en número y extendiéndose a casi todas las entidades que forman parte del Sistema Financiero Mexicano, mismas que por su importancia analizaremos en el capítulo siguiente.

### 3.3.5 Organos que regula.

Dentro del sistema financiero mexicano, las instituciones y entidades que se encuentran sujetas a la supervisión o regulación de la Comisión Nacional Bancaria son las siguientes:

- A) Instituciones de Crédito.
- B) Organizaciones Auxiliares del Crédito.
- C) Actividades Auxiliares del Crédito.
- D) Grupos Financieros.
- E) Otras Entidades Financieras.

**A) Instituciones de Crédito.** Dichas instituciones podrán ser Instituciones de Banca Múltiple o Instituciones de Banca de Desarrollo. Las primeras, son instituciones que gozan de autorización por parte del Gobierno Federal para prestar el servicio público de banca y crédito y cuya finalidad es fomentar el ahorro nacional, facilitar al público el acceso a los beneficios del servicio prestado, canalizar eficientemente los recursos financieros, promover la adecuada participación de la banca mexicana en los mercados financieros internacionales, promover un desarrollo equilibrado del sistema bancario nacional y una competencia sana entre las mismas instituciones, promover y financiar las actividades sectoriales como especialidad de cada institución, etc. En tanto, las instituciones de Banca de Desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen como finalidad, financiar a los particulares sobre programas específicos, los cuales tiendan a satisfacer objetivos de interés general. Respecto de las instituciones mencionadas, la Comisión Nacional Bancaria tiene las facultades anteriormente expuestas.

**B) Organizaciones Auxiliares del Crédito.** Existen otras entidades que constituyen el complemento indispensable de un sistema bancario, pues de ellas depende, en gran parte, la existencia de un mercado de dinero y de capital; además complementan el régimen bancario en cuanto lo proveen de medios propios de acción y permiten que el crédito penetre a grupos sociales, que normalmente no son alcanzados por las operaciones de las instituciones de crédito. En ese sentido, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito considera como Organizaciones Auxiliares del Crédito a los almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; sociedades de ahorro y préstamo; uniones de crédito; empresas de factoraje financiero; sociedades financieras de objeto limitado y las demás que otras leyes consideren como tales.

- **Almacenes Generales de Depósito.** Son establecimientos que tienen como principal objeto, el depósito, conservación y custodia de mercancías y efectos de procedencia nacional o extranjera, y que estén autorizados para expedir documentos de crédito transferibles por endoso y destinados a acreditar, ya sea el depósito de la mercancía, o bien el préstamo hecho con garantía de la misma.<sup>16</sup>
- **Uniones de Crédito.** Son uniones, sociedades o asociaciones de crédito, cuyo objeto es facilitar el uso del crédito de sus miembros, abriéndoles crédito o practicando con ellos operaciones de anticipo, de préstamo o descuento o de garantía o aval en los créditos que ellos contraten con otras personas.<sup>17</sup>
- **Arrendadoras Financieras.** Son sociedades que disfrutan de autorización para celebrar contratos de arrendamiento financiero, adquiriendo bienes, obteniendo préstamos o créditos, constituyendo depósitos para tal finalidad.<sup>18</sup>
- **Empresas de Factoraje Financiero.** Son sociedades que disfrutan de autorización para celebrar contratos de factoraje financiero realizando actividades empresariales, obteniendo préstamos y créditos, constituyendo depósitos, adquiriendo bienes para dicho objeto, entre otros.<sup>19</sup>
- **Sociedades de Ahorro y Préstamo.** Son personas morales con personalidad jurídica y patrimonio propios, de capital variable no lucrativas, en las que la responsabilidad de los socios se limita al pago de sus aportaciones y tienen por objeto la captación de recursos exclusivamente de sus socios, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando la sociedad obligada a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

<sup>16</sup> De la Fuente, op. cit., p. 89.

<sup>17</sup> De la Fuente, op. cit., p. 91.

<sup>18</sup> De la Fuente, op. cit., p. 92.

<sup>19</sup> Ibidem.

La colocación de dichos recursos se hará únicamente en los propios socios o en inversiones en beneficio mayoritario de los mismos.<sup>20</sup>

- **Sociedades Financieras de Objeto Limitado.** Son personas morales autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que captan recursos provenientes de la colocación de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y otorgan créditos para determinada actividad o sector. Tienen facultades limitadas para otorgar en forma separada créditos al consumidor, créditos comerciales, créditos hipotecarios, servicios de tarjeta de crédito, entre otros. El marco regulatorio para este tipo de intermediario tiene como base las reglas generales emitidas el 14 de junio de 1993, a las cuales deberán sujetarse; por ejemplo, las sociedades deberán contar con un capital mínimo fijo totalmente suscrito y pagado, equivalente al 15% del importe del capital mínimo que determine para las instituciones de banca múltiple.<sup>21</sup>

Cabe señalar, que respecto a las Organizaciones Auxiliares del Crédito, la Comisión Nacional Bancaria tiene las facultades señaladas con anterioridad.

C) **Actividades Auxiliares del Crédito.** La Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito reconoce la compraventa habitual y profesional de divisas como actividad auxiliar del crédito. En un principio la supervisión que ejercía la Comisión Nacional Bancaria era limitada, pues para la realización de las visitas de inspección era necesario presentar una solicitud a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sin embargo, tal situación quedó superada, estableciéndose que las casas de cambio estaban obligadas a recibir las visitas de inspección de la propia Comisión. Posteriormente, se liberó de la autorización de dicha Secretaría y por ende de la supervisión de la Comisión, a las casas de cambio que venían operando en el mercado de menudeo, no obstante, se continúa la supervisión de las casas de cambio, o sea de las entidades dedicadas a operaciones de mayoreo.

<sup>20</sup> Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, Ed. Porrúa, 1995.

<sup>21</sup> Bolsa Mexicana de Valores y Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, *El Mercado de Valores*, núm. 3, marzo 1994, p. 58.

**D) Grupos Financieros.** Nuestra legislación en materia de intermediación financiera delimita la competencia de las Comisiones Nacionales Bancaria, de Valores y de Seguros y Fianzas para que cada uno de ellas supervise de manera exclusiva una determinada clase de instituciones. En este sentido, el Artículo 30 de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras establece que los integrantes del grupo quedarán sujetos a la Comisión que corresponda conforme a los ordenamientos legales. De acuerdo con lo anterior, la Comisión Nacional Bancaria ejerce la inspección y la vigilancia de bancos múltiples, arrendadoras financieras, empresas de factoraje financiero, almacenes generales de depósito y casas de cambio que fueran miembros de un grupo financiero. Ahora bien, la competencia de la Comisión Nacional Bancaria para ejercer las facultades de inspección y vigilancia de la sociedad controladora del grupo financiero y de las empresas de servicio se dará cuando la entidad preponderante del grupo sea precisamente una institución de banca múltiple o, en su caso, una organización auxiliar del crédito.

**E) Otras Entidades Financieras.** La competencia que ejerce la Comisión Nacional Bancaria también recae sobre diversos tipos de entidades que, sin ser instituciones de crédito ni caer en los supuestos de las organizaciones y actividades auxiliares del crédito, están relacionadas por su objeto y su actuación con el servicio de banca y crédito como son las siguientes:

- Patronato del Ahorro Nacional.
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (INFONAVIT)
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Fideicomisos de Fomento Económico.
- Comisionistas que auxilian a Casas de Bolsa, Casas de Cambio, Instituciones de Crédito y Sociedades de Inversión en la celebración de sus operaciones.
- Empresas de Servicios de las Instituciones de Crédito y de las Organizaciones Auxiliares del Crédito.

- Sociedades Inmobiliarias de las Instituciones de Crédito y de las Organizaciones Auxiliares del Crédito.
- Oficinas de Representación de Entidades Financieras del Exterior.
- Peritos Valuadores de las Instituciones de Crédito.

**Patronato del Ahorro Nacional.** Es un organismo descentralizado del Gobierno Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado con el objeto de fomentar el ahorro nacional mediante diversos instrumentos de captación en beneficio del desarrollo económico del país. Ahora bien, la inspección y vigilancia de la Comisión con respecto al Patronato se fundamenta en el Artículo 37 de la Ley Orgánica de este último. Asimismo, la Comisión deberá intervenir en los sorteos que celebre y participar en la impresión y la destrucción de bonos y estampillas; además, deberá autorizar a los comisionistas que auxilien al Patronato en la realización de sus servicios.

**Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).** Es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda, establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores. La Comisión Nacional Bancaria aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de la auditoría interna del Instituto, tendrá acceso a dicha contabilidad y podrá verificar los registros y las operaciones contables. Asimismo, vigilará que las operaciones se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, e informará a éste y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar para que se corrijan.

**Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.** Es un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objeto es básicamente el mismo que el del INFONAVIT, solo que administra los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros en activo del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada. Asimismo, la Comisión Nacional Bancaria tendrá las mismas facultades señaladas para el INFONAVIT.

**Fideicomisos de Fomento Económico.** Son unidades técnicas especializadas en algunos sectores de la economía, mediante las cuales se canalizan recursos hacia sectores prioritarios a través de operaciones de descuento provenientes de préstamos otorgados por las instituciones de crédito. Debido a la estrecha relación existente entre dichos fideicomisos y las instituciones de banca de desarrollo, la supervisión que ejerce sobre ellos la Comisión Nacional Bancaria se realiza a través de su área de Banca de Desarrollo, que cuenta para el efecto con una Subdirección especializada en los mismos.

**Comisionistas que auxilian a Casas de Bolsa, Casas de Cambio, Instituciones de Crédito y Sociedades de Inversión en la celebración de sus operaciones.** Son personas físicas o morales con autorización de la Comisión Nacional Bancaria, que auxilian a dichas entidades en la celebración de sus operaciones. Es importante mencionar, que en relación con los comisionistas, la Comisión Nacional Bancaria ejerce la inspección y vigilancia respecto de las operaciones que realizan; aprueba previamente la inscripción en el Registro Público del Comercio de sus estatutos sociales; expide las reglas a que se deberán ajustar en su publicidad y propaganda; etcétera.

**Empresas de Servicios de las Instituciones de Crédito y de las Organizaciones Auxiliares del Crédito.** Son aquéllas que prestan servicios complementarios o auxiliares en la administración o en la realización del objeto de una institución de crédito, de conformidad con la autorización que otorgue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Ahora bien, la Comisión autoriza su libros y balances; dicta las disposiciones que regirán su contabilidad; señala las reglas máximas y mínimas a que deberán apegarse para la estimación de los activos y de sus

obligaciones y responsabilidades; presentar información para fines de inspección, vigilancia y estadística; etc. Cabe mencionar, que entre las empresas de servicios bancarios más importantes se encuentran; Servicio Panamericano de Protección, S.A. de C.V.; Seguridad y Protección Bancarias, S.A. de C.V.; Servicios Complementarios y Resguardo, S.A. de C.V.; etcétera.

**Sociedades Inmobiliarias de las Instituciones de Crédito y de las Organizaciones Auxiliares del Crédito.** Las inmobiliarias bancarias son sociedades controladas por una institución de crédito, que es propietaria o administradora de bienes destinados a las oficinas de ésta. Su objeto social es exclusivamente de adquisición, arrendamiento, administración, aprovechamiento, explotación, enajenación y uso de inmuebles, así como la ejecución de obras de adaptación, conservación, construcción, demolición, mantenimiento y modificación que sobre éstos se realicen, siempre que se trate de bienes en los que tengan o vayan a tener oficinas las instituciones de crédito. En lo general, las disposiciones aplicables y las atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria con respecto a dichas empresas son comunes a las inmobiliarias bancarias, sin embargo, además deberán: limitar sus pasivos al monto de su capital contable; adquirir o tomar en arrendamiento financiero sólo los inmuebles destinados a oficinas bancarias que cuenten con previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; etcétera.

**Oficinas de Representación de Entidades Financieras del Exterior.** La presencia de entidades financieras del exterior en el territorio nacional sólo puede darse a través de oficinas de representación y sucursales cuyas operaciones activas y pasivas las efectúen con residentes fuera del país. El establecimiento de dichas entidades está sujeto a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a las reglas de carácter general que expida la propia Secretaría y a la inspección y la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria. Ahora bien, dichas oficinas deberán proporcionar a la propia Comisión, la información que les solicite para fines de inspección y vigilancia o de estadística, así como someter a la previa aprobación de la Comisión cualquier clase de propaganda relacionada con sus operaciones.



**Peritos Valuadores de las Instituciones de Crédito.** El tasador o valuator profesional es un experto profesional, universitario en bienes raíces, de alto nivel de competencia técnica e impecable integridad. Ahora bien, para la práctica de los avalúos que realizan las instituciones de crédito utilizan los servicios de dichos profesionales independientes, registrados en la Comisión Nacional Bancaria. El registro de éstos, lo otorgará discrecionalmente la propia Comisión a solicitud expresa de la institución de crédito suscrita. Cabe mencionar, que la Comisión, previa audiencia del interesado, podrá suspender temporalmente o cancelar, en cualquier tiempo, el registro otorgado a un perito valuator cuando, en la ejecución de las facultades de inspección y vigilancia que le competen, determine incumplimiento de cualquiera de los requisitos que establecen las disposiciones respectivas.

### **3.4 LA COMISION NACIONAL DE VALORES DENTRO DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL.**

La Comisión Nacional de Valores es el órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargado de regular el mercado de valores, conforme a la ley de la materia y de vigilar la debida observancia de la misma y de sus disposiciones reglamentarias, así como de inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los agentes y bolsas de valores.

Paralelamente con la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Valores se encarga de inspeccionar y vigilar el sistema bancario, en el ámbito de su competencia.

### 3.4.1 Antecedentes.

El antecedente más remoto de la Comisión Nacional de Valores se ubica en la Ley que establece los requisitos para la venta al público de acciones de sociedades anónimas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 1° de febrero de 1940. Esta ley no definía la naturaleza jurídica del organismo. En el Diario Oficial de 15 de agosto de 1940, apareció el Reglamento de dicha ley, en el que se establecieron reglas de operación y otros requisitos de procedimiento.<sup>22</sup>

La Comisión Nacional de Valores fue creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de abril de 1946, en cuyo artículo 1° la establecía como un organismo autónomo, sin precisar en qué consistía dicha autonomía.<sup>23</sup>

En el Diario Oficial del 7 de enero de 1946, se publicó el Reglamento del Decreto antes citado, que configura a la Comisión como un organismo federal autónomo y establece diversas funciones para el mismo.<sup>24</sup>

Ahora bien, en el Diario Oficial del 22 de enero de 1947 se expidió el Reglamento para el ofrecimiento al público de valores no registrados en Bolsa y en el Diario Oficial del 4 de julio del mismo año, se publicó el Reglamento Interior de la Comisión Nacional de Valores.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 197.

<sup>23</sup> CBI, *Guía para el Mercado de Valores*, Ed. Jilguero, México, 1988, p. 24.

<sup>24</sup> Acosta Romero Miguel, op. cit., p. 196.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

Por su parte, el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1953, publicó la Ley de la Comisión Nacional de Valores en cuyo artículo 1º decía que es un organismo federal integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Economía Nacional, de Banco de México, S.A., Nacional Financiera, S.A., Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, S.A., Comisión Nacional Bancaria, Asociación de Banqueros de México, Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y Bolsas de Valores.<sup>26</sup>

Por último, en el Diario Oficial del 2 de enero de 1975, se publicó la Ley del Mercado de Valores, la cual actualmente regula la actividad de la Comisión Nacional de Valores, de las Bolsas de Valores y de Casas de Bolsa.<sup>27</sup>

#### 3.4.2 Régimen Legal.

Las disposiciones que regulan a la Comisión Nacional de Valores se encuentran contenidas básicamente en la Ley del Mercado de Valores y en el Reglamento Interior de la propia Comisión, las cuales establecen la organización, funcionamiento, facultades y deberes de dicho órgano.

Además de dichas disposiciones normativas, el régimen legal de la Comisión Nacional de Valores se conforma por diversas leyes y reglamentos como son la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Reglas Generales para la Constitución y el Funcionamiento de Grupos Financieros; Ley Orgánica del Patronato del Ahorro Nacional y demás relativas señaladas para la Comisión Nacional Bancaria.

Asimismo, debido al carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a la Comisión Nacional de Valores le es aplicable la normatividad legal de la Administración Pública Federal Centralizada, misma que en este sentido, se señaló con anterioridad para la Comisión Nacional Bancaria.

<sup>24</sup> Acosta Romero Miquel, op. cit., p. 159

<sup>27</sup> *Ibidem*.

### 3.4.3 Funcionamiento y Operación.

Para el cumplimiento de sus facultades, la Comisión Nacional de Valores se compone de los siguientes órganos: la Junta de Gobierno, la Presidencia de la Comisión y el Comité Consultivo.

La Junta de Gobierno es el órgano superior, su funcionamiento es interno, sin injerencia en las bolsas o con los agentes. Se compone de once vocales, seis de ellos son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual designa a uno de ellos como Presidente; todos deberán ser personas con notorios conocimientos bursátiles, financieros, industriales o comerciales. A dicho órgano, le corresponde en general el ejercicio de las facultades de la Comisión, pudiéndolas delegar en algunos casos en el Presidente de ésta, además de corresponderle aprobar el presupuesto anual de la entidad, aprobar los informes que le presente su Presidente, aprobar el nombramiento del personal directivo, etc.

El Presidente de la Comisión tiene a su cargo entre otras las siguientes funciones: actuar como representante legal para toda clase de asuntos de su competencia; es el órgano de ejecución de los acuerdos de la Junta de Gobierno; vigila el mercado de valores; etcétera.

En cuanto al Comité Consultivo, la Ley del Mercado de Valores prevé que estará integrado por el número de miembros que la propia Comisión de Valores determine, dicho comité contará en todo caso con un miembro nombrado conjuntamente por las Bolsas de Valores del país y cinco más que sean designados respectivamente por la Asociación Mexicana de Casas de Bolsa, la Asociación de Banqueros de México, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros. Es importante destacar, que el Presidente de la Comisión Nacional de Valores lo será también del Comité Consultivo.

Ahora bien, el comité deberá reunirse a convocatoria de su presidente en sesiones ordinarias cada tres meses y en sesiones extraordinarias cuando ello sea necesario; dicho comité conocerá de los asuntos que le someta a su consideración el presidente de la comisión, relacionados con la adopción de criterios y políticas de aplicación general en la materia del mercado de valores.

#### 3.4.4 Facultades.

La Comisión Nacional de Valores tiene diversas facultades, entre las más importantes (establecidas en la Ley del Mercado de Valores), se encuentran las siguientes:

- a) Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de los agentes y bolsas de valores.
- b) Inspeccionar y vigilar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- c) Investigar los actos que hagan suponer la violación a la Ley del Mercado de Valores.
- d) Ordenar la suspensión y cancelación de la inscripción de los valores cuando proceda.
- e) Intervenir administrativamente a los agentes y bolsas para suspender, normalizar y resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, y las que violan la ley.
- f) Intervenir administrativamente a las personas que sin autorización realicen operaciones en el mercado de valores, o a quienes hagan oferta pública de ellos sin su debida inscripción.
- g) Inspeccionar y vigilar el funcionamiento del Instituto para el Depósito de Valores (INDEVAL).
- h) Formar la estadística nacional de valores.
- i) Hacer publicaciones sobre el mercado de valores.
- j) Ser órgano de consulta del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados en materia de valores.

- k) Actuar como conciliador o árbitro en conflictos del mercado.
- l) Proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la imposición de sanciones por violaciones a la ley de la materia.

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

#### 3.4.5 Organos que regula.

Dentro del sistema financiero mexicano, las entidades sujetas a la supervisión o regulación de la Comisión Nacional de Valores son las siguientes:

- A) Casas de Bolsa.
- B) Especialistas Bursátiles.
- C) Bolsas de Valores.
- D) Instituciones para el Depósito de Valores.
- E) Sociedades de Inversión.
- F) Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.
- G) Calificadoras de Valores.

A) **Casas de Bolsa.** Son intermediarios en el mercado de valores, que reciben fondos por concepto de las operaciones con valores que se les encomienden.

**B) Especialistas Bursátiles.** Son intermediarios en el mercado de valores, que actúan por cuenta propia, respecto de los valores en que se encuentran registrados como especialistas en la bolsa de valores de que sean socios.

**C) Bolsas de Valores.** Son sociedades que tienen por objeto, facilitar la transacción con valores y procurar el desarrollo del mercado respectivo.

**D) Instituciones para el Depósito de Valores.** Son aquéllas, cuyo servicio está destinado a satisfacer necesidades de interés general relacionadas con la guarda, administración, compensación, liquidación y transferencia de valores.

**E) Sociedades de Inversión.** Son aquéllas que tienen por objeto, la adquisición de valores y documentos seleccionados de acuerdo al criterio de diversificación de riesgos, con recursos provenientes de la colocación de las acciones representativas de su capital social entre el público inversionista.

**F) Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.** Tienen por objeto, la prestación de servicios de administración a dichas sociedades de inversión así como los de distribución y recompra de sus acciones.

**G) Calificadoras de Valores.** La calificación de títulos representativos de deuda que emiten las empresas mexicanas para ser colocados en el mercado de valores, es un requisito que se estableció recientemente en México, con objeto de que el público conozca el grado de solvencia y liquidez que respalda cada emisión con base en la opinión profesional e independiente de una empresa especializada. Su propósito principal consiste en aportar suficientes elementos de juicio para evaluar el riesgo de determinada emisión de valores, por lo cual es de suma importancia para las decisiones individuales de inversión.

Respecto de los órganos mencionados, la Comisión Nacional de Valores tiene facultades de inspección y vigilancia, de intervención administrativa, de opinión y consulta, de imposición de sanciones, entre otras.

### 3.5 OTRAS AUTORIDADES QUE TIENEN FACULTADES DE VIGILANCIA.

La Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es otra de las autoridades que ejercen atribuciones en materia de banca y crédito en México.

La Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros establece que dicha Comisión es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que realiza básicamente la inspección y vigilancia de las instituciones y de las sociedades mutualistas de seguros.

Asimismo, la Ley Federal de Instituciones de Fianzas otorga a la propia Comisión, la realización de las facultades antes mencionadas pero en materia de fianzas.

Además de las facultades de inspección y vigilancia otorgadas a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, ejerce las facultades de opinión y consulta (de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); normativas (en emisión de disposiciones generales para el cumplimiento eficaz de su objeto); de imposición de sanciones (por infracción a las disposiciones respectivas); entre otras, en los sectores de su respectiva competencia.

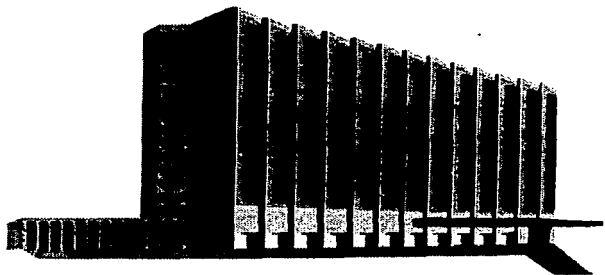
Para el ejercicio de las facultades anteriores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas cuenta con: Junta de Gobierno (órgano colegiado que ejerce las facultades de la propia Comisión); Presidente (máxima autoridad administrativa de dicha Comisión) y Vicepresidentes, Directores Generales, Delegados y demás servidores públicos del mencionado órgano.



Para concluir este capítulo, podemos establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es una autoridad muy importante en materia hacendaria y en lo que respecta a la actividad bancaria y crediticia es la máxima autoridad, la cual marca las pautas a seguir; si bien es cierto en cuanto a aspectos directos de regulación crediticia y financiera, así como en materia de control y vigilancia, a través de entidades del sector público tales como el Banco de México y las Comisiones Nacionales, que cumplen al respecto funciones por demás relevantes.

Ahora bien, como ya se mencionó, la actuación de dichas entidades esta siempre supeditada a la autoridad máxima de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tal es el caso del Banco de México, que no obstante de ser un organismo autónomo, debe observar las disposiciones de dicha dependencia. De esta manera, debe actuar de acuerdo con una Comisión de Cambios, la cual está integrada, entre otros miembros, por altos funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y cuyas resoluciones deberán contar con el voto favorable de por lo menos uno de dichos funcionarios, por lo que se confirma que las disposiciones sobre política cambiaria (antes facultad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), atribuidas al Banco de México por virtud de su "autonomía", siguen siendo facultad del Gobierno Federal a través de la multicitada dependencia; en consecuencia dicha autonomía debe ser cuestionada.

Por lo que respecta a las Comisiones Nacionales, su actividad es llevada a cabo atendiendo, en gran parte, a las disposiciones emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en virtud de que son órganos desconcentrados de dicha Secretaría), sin embargo, la necesidad de hacer más eficiente la actuación de las mismas respecto de los intermediarios financieros, trajo como consecuencia la fusión de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores. Cabe destacar, que dichos intermediarios contribuyen a la banca dentro del Sistema Financiero Mexicano, pero no en la medida que lo hacen las instituciones de crédito, puesto que sus recursos no provienen del público sino de sus accionistas, que en la mayor parte de los casos, se han concentrado en apoyar directamente a sus socios, por lo que el desarrollo de los mismos, ha sido individual.



---

## ***Capítulo IV***

# ***Creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores***

Actualmente, la supervisión se ha enfocado a una mejor evaluación de los riesgos que enfrentan las entidades, de los sistemas de control con que cuentan, así como de la calidad de su administración.

Adicionalmente, se han dado pasos importantes para el desarrollo y fortalecimiento de una adecuada regulación prudencial y fomentar mecanismos de autorregulación, tales como agencias calificadoras, registros públicos, formas de auditores, firmas de valuación, que incrementan la participación de estos agentes en la verificación y análisis de las entidades financieras.

Sin embargo, es preciso continuar con el mejoramiento de la supervisión del sistema financiero, como actividad fundamental para el ordenado desarrollo de los mercados financieros, a fin de satisfacer de mejor manera las necesidades crediticias del país.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la que una vez aprobada por dicho poder legislativo, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

De esta manera, en el presente capítulo se tratará de abordar los aspectos más relevantes del nuevo organismo.

#### 4.1 MARCO LEGAL.

Como un paso hacia el fortalecimiento de la supervisión del sistema financiero y con el fin de adoptar plenamente la supervisión consolidada, el Presidente de la República sometió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley para la fusión de las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Exposición de Motivos de la Ley de la CNBV.

El nuevo organismo tiene por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto.<sup>2</sup>

La Nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), reúne las facultades y funciones que en el pasado correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y a la Comisión Nacional de Valores, extendiendo por tanto su ámbito de atribuciones a todas las entidades del sistema financiero, con excepción de las correspondientes al sector asegurador y afianzador.<sup>3</sup>

Ahora bien, es importante mencionar que la citada entidad conserva plenamente las facultades de autoridad que tenían las anteriores Comisiones supervisoras, razón por la cual, le sigue siendo aplicable el marco legal de las anteriores Comisiones (ahora de manera conjunta), el cual se compone por una gran cantidad de leyes, reglamentos, circulares y oficios circulares, que por una parte otorgan facultades y funciones a dicho órgano como autoridad respecto de las entidades del sector financiero que son de su competencia, y por otra, le son aplicables debido a su carácter de órgano desconcentrado de la Administración Pública Centralizada, mismas que fueron enunciadas anteriormente en forma separada para cada una de las Comisiones y que actualmente conforman un solo marco legal acorde al nuevo órgano, en virtud de la fusión de éstas.

<sup>2</sup> Exposición de motivos de la Ley de la CNBV.

<sup>3</sup> Ibidem.

## 4.2 ANALISIS DE SUS NUEVAS FACULTADES Y FUNCIONES.

Los procesos de reforma e integración a nivel mundial que ha vivido nuestra economía en los últimos años, han traído consigo la necesidad de adoptar medidas tendientes a desarrollar un sistema financiero más competitivo, capaz de responder de mejor manera a las crecientes demandas de la sociedad.<sup>4</sup>

Bajo esta visión, el titular del Poder Ejecutivo Federal, promovió ante el Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Dicha iniciativa presidencial, fue aprobada por el Congreso y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995. Así, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores entró en vigor el 1° de mayo del mismo año.

Ahora bien, antes de proceder al análisis de las facultades y funciones atribuidas al nuevo organismo, es necesario hacer una comparación de las mismas, con las otorgadas a las Comisiones supervisoras antes de la fusión de la CNB y la CNV, para de esta manera, poder establecer plenamente la importancia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

---

<sup>4</sup> Exposición de motivos de la Ley de la CNBV.

## COMISION NACIONAL BANCARIA

1. Realizar la inspección y vigilancia e imponer las sanciones que conforme a la Ley de Instituciones de Crédito y otras leyes le competen.
2. Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
3. Realizar estudios encomendados por la SHCP respecto del régimen bancario y de crédito así como presentar propuestas respecto de dicho régimen.
4. Emitir disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades otorgadas y para su eficaz cumplimiento.
5. Presentar opinión a la SHCP sobre la interpretación de la L.I.C. y demás relativas, en caso de duda respecto a su aplicación, e intervenir en la elaboración de los reglamentos a que dicha ley se refiere.
6. Formular su reglamento interior, el cual será sometido a la aprobación de la SHCP.
7. Formular anualmente sus presupuestos, que se someterán a la autorización de la SHCP.
8. Rendir un informe anual de sus labores a la SHCP.
9. Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios del servicio de banca y crédito.
10. Imponer sanciones administrativas por infracciones a la L.I.C. y demás leyes que regulan las actividades, instituciones y a personas sujetas a su inspección y vigilancia.
11. Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas.
12. Celebrar convenios de diversa naturaleza, con organismos supervisores y reguladores nacionales e internacionales, así como participar en foros de consulta y organismos supervisores a nivel nacional e internacional.
13. Las demás que le estén atribuidas por la L.I.C., la Ley Reglamentaria de la Fracc. XIII bis del Apartado "B" del Artículo 123 constitucional y por otras leyes.

## COMISION NACIONAL DE VALORES

- 1 Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores
- 2 Inspeccionar y vigilar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios
- 3 Autorizar a los valuadores independientes, para valorar activos fijos que apoyarán la cuenta de actualización patrimonial. Así como establecer los criterios a que deberán sujetarse los mismos, en la formulación de dichos avalúos
- 4 Investigar los actos que hagan suponer la ejecución de operaciones violatorias a la Ley del Mercado de Valores
- 5 Establecer criterios de aplicación general acerca de los actos u operaciones que se consideren contrarios a los usos bursátiles o sanas prácticas del mercado
- 6 Dictar disposiciones de carácter general relativas al establecimiento de índices que relacionen la estructura administrativa y patrimonial de las casas de bolsa y especialistas bursátiles
- 7 Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en el mercado existan condiciones desordenadas
- 8 Intervenir administrativamente a las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, y las que violen la Ley del Mercado de Valores
- 9 Ordenar la suspensión de operaciones e intervenir administrativamente a las personas o empresas que sin la autorización correspondientes realicen operaciones de intermediación en el mercado de valores o efectúen operaciones de oferta pública, respecto de valores no inscritos
- 10 Inspeccionar y vigilar el funcionamiento de las instituciones para el depósito de valores, así como autorizar y vigilar sistemas de compensación, de información centralizada y de calificación de valores
- 11 Dictar las disposiciones generales, a las que deberán sujetarse las casas de bolsa y especialistas bursátiles en la aplicación de su capital global, así como las bolsas de valores en la aplicación de su capital contable
- 12 Formular la estadística nacional de valores
- 13 Hacer publicaciones sobre el mercado de valores.
- 14 Ser órgano de consulta del Gobierno Federal y de los organismos descentralizados en materia de valores.
- 15 Certificar inscripciones que otren en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios.
- 16 Dictar normas de registro de operaciones a las que deberán ajustarse las casas de bolsa, especialistas bursátiles y bolsas de valores
- 17 Determinar los días en que dichos órganos deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones.
- 18 Actuar como conciliador o árbitro en conflictos del mercado de valores.
- 19 Imponer sanciones administrativas por infracciones a la L.M.V.
- 20 Participar en organismos internacionales en la materia de su competencia y celebrar convenios con dichos organismos
- 21 Proporcionar la asistencia solicitada por entidades reguladoras del mercado de valores en otros países.
- 22 Dictar disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada, tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público.
- 23 Las que señalen otros ordenamientos

## COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

- 1 Realizar la supervisión de las entidades, así como de las personas físicas y morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero
- 2 Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades
- 3 Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades
- 4 Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades
- 5 Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarles periódicamente, las entidades
- 6 Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes
- 7 Establecer criterios acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros
- 8 Funcionar como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera
- 9 Procurar que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertadas con los usuarios de servicios financieros
- 10 Dar atención a las reclamaciones que presenten los usuarios y actuar como conciliador, así como proponer la designación de árbitros
- 11 Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades que señalen las leyes
- 12 Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las entidades
- 13 Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, veto, remoción o inhabilitación de las personas que puedan obligar a las entidades
- 14 Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades
- 15 Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez o aquellas violatorias de las leyes que las regulan
- 16 Investigar actos de personas físicas o morales que no siendo entidades del sector financiero hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades
- 17 Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o morales, que sin autorización correspondiente realicen actividades que la requieran
- 18 Investigar presuntas infracciones en materia de uso indebido de información privilegiada
- 19 Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión
- 20 Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de sanciones aplicadas, así como condonar las multas impuestas
- 21 Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades
- 22 Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones
- 23 Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros
- 24 Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financieros a nivel nacional e internacional
- 25 Proponer la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países
- 26 Intervenir en la emisión, sorteo y cancelación de títulos o valores de las entidades
- 27 Aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga al control por su participación accionaria y de las de banca de desarrollo, las disposiciones y sanciones previstas en la L.F.R.S.P. que correspondan a las autoridades interinas
- 28 Llevar el Registro Nac. de Valores e Intermediarios y certificar inscripciones que constan en el mismo
- 29 Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en dicho registro, así como suspender dicha inscripción respecto a la Casa de Bolsa
- 30 Supervisar a los emisores de valores inscritos en el registro citado, respecto de las obligaciones que le impone la Ley del Mercado de Valores
- 31 Dictar disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras darán a conocer al público la información privilegiada que posean.
- 32 Establecer normas que determinen requisitos mínimos que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer.
- 33 Emitir reglas a que se sujetarán las casas de bolsa al realizar operaciones con acciones, consejeros, directivos y empleados
- 34 Autorizar y vigilar sistemas de compensación de información centralizada, de calificación.
- 35 Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando existan condiciones desfavorables
- 36 Emitir disposiciones necesarias para el ejercicio y eficaz cumplimiento de las facultades de la Comisión
- 37 Las demás facultades que le estén atribuidas.



Con base en lo anterior, podemos establecer que la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores aglutina las facultades y funciones correspondientes a las entonces denominadas Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores, por tanto su ámbito de atribuciones se extiende a casi todas las entidades del sistema financiero, con excepción de las correspondientes al sector asegurador y afianzador.<sup>3</sup>

Asimismo, el citado organismo conserva también plenamente las facultades de autoridad que tenían dichas comisiones supervisoras.<sup>4</sup>

Por tanto, lo que resulta innovador del órgano en cuestión, son sus facultades en materia de:

- Establecimiento de programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las Entidades Financieras, tendientes a eliminar irregularidades.
- Establecimiento o instrumentación mediante acuerdo con las entidades, de programas preventivos y de corrección, cuando éstas presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad.
- Suspensión de todas o algunas de las operaciones de las Entidades Financieras, por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas. Ello con el propósito de que la nueva entidad cuente con los instrumentos para proteger con mayor eficacia, los intereses de los depositantes, ahorradores y en general, del público usuario de los servicios financieros.

---

<sup>3</sup> Exposición de motivos de la CNBV.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

- Emisión de Normas Prudenciales orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de los intermediarios, entre otras destacan las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

En este sentido, el propósito de la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, es conjuntar las funciones de las desaparecidas Comisiones Nacionales en su ámbito de competencia, mediante el fortalecimiento de las acciones que permitan desarrollar metodologías de análisis y aplicación directa, tendientes a lograr una supervisión consolidada al nivel de los mejores estándares internacionales.

Para concluir este punto, es importante destacar que las facultades y funciones del nuevo organismo son el resultado de la conjunción de las facultades y funciones de las Comisiones Supervisoras fusionadas, y en este sentido, no existe aportación alguna al respecto; sin embargo, la verdadera aportación que brinda al Sistema Financiero Mexicano, se presenta en el establecimiento de programas preventivos y de corrección para las entidades financieras que supervisa, los cuales contribuyen a eliminar aquellas irregularidades que en la actualidad se presentan, pero sobre todo, funge como órgano preventivo al evitar que pueda haber otras en el futuro.

### 4.3 BASES DE SU ORGANIZACION.

La tarea de llevar a cabo la supervisión de manera consolidada de las entidades financieras, en el ámbito de su competencia, con el fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento; el mantenimiento y fomento del sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público, por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; así como la realización de sus facultades, requiere de una organización, la cual ha sido conferida a:

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

#### 4.3.1 Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno está integrada por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo es también de la Junta, y dos Vicepresidentes de la propia Comisión que aquél designe. Ahora bien, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará cinco vocales; el Banco de México tres vocales y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una.<sup>7</sup>

De esta manera, a la Junta de Gobierno le corresponde:

<sup>7</sup> Legislación Bancaria, Ed. Porrúa, México, 1996.

1. Autorizar o aprobar los nombramientos de consejeros, directivos, comisarios y apoderados de las sociedades controladoras de grupos financieros, instituciones de banca múltiple y casas de bolsa.
2. Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión veto o remoción, y en su caso, inhabilitación de las personas que puedan obligar a las entidades.
3. Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las rigen.
4. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, así como a las disposiciones que emanan de ellas.
5. Autorizar la constitución y operación, y en su caso la inscripción, en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de aquellas entidades que señalan las leyes.
6. Autorizar la inscripción en la sección especial del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de valores emitidos en México o por personas morales mexicanas, para ser objeto de oferta en el extranjero.
7. Examinar y, en su caso, aprobar los informes gerenciales y especiales sobre las labores de la Comisión, la situación de las entidades, sistema y mercados financieros.
8. Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los informes sobre el ejercicio del presupuesto.

9. Aprobar el nombramiento y remoción de los vicepresidentes y contralor interno de la Comisión.
10. Aprobar disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas.
11. Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse entre la Comisión y su personal.
12. Constituir comités con fines específicos.
13. Nombrar y remover a su Secretario, así como a su suplente.
14. Resolver sobre asuntos que el Presidente someta a su consideración.
15. Las demás facultades que le confieran otras leyes.

Ahora bien, la Junta de Gobierno celebrará sesiones siempre que sea convocada por su Presidente y por lo menos se reunirá una vez cada dos meses. Cabe mencionar, que habrá quórum con la presencia de por lo menos siete miembros de la Junta. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

#### **4.3.2 Presidencia.**

El Presidente es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 447.

**Corresponde al Presidente de la Comisión las siguientes atribuciones:**

- 1. Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, sin perjuicio de las asignadas a la Junta de Gobierno.**
- 2. Declarar, con acuerdo de la Junta de Gobierno en su caso, la Intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquellas violatorias de las leyes que las rigen.**
- 3. Designar interventor en los casos previstos en las leyes que regulan a las entidades.**
- 4. Imponer las sanciones que corresponda de acuerdo a las facultades que le delegue la Junta de Gobierno, así como conocer y resolver sobre el recurso de revocación, en los términos establecidos, así como proponer a la Junta la condonación total o parcial de las multas.**
- 5. Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores en la sección de valores del Registro Nacional de Valores e Intermediarios.**
- 6. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.**
- 7. Informar a la Junta de Gobierno sobre las labores de las oficinas a su cargo y obtener su aprobación para todas las disposiciones de carácter general que crea pertinentes.**
- 8. Presentar a la Junta de Gobierno informes sobre la situación de las entidades, sistema y mercados financieros.**

9. Informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que ésta le solicite.
10. Informar al Banco de México sobre la liquidez y solvencia de las entidades.
11. Formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión.
12. Proveer lo necesario para el cumplimiento de los programas y el correcto ejercicio del presupuesto de egresos.
13. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio del presupuesto de egresos.
14. Proponer a la Junta de Gobierno el nombramiento y remoción de los vicepresidentes y contralor interno de la Comisión, así como nombrar y remover a los directores generales y directores de la misma.
15. Presentar a la Junta de Gobierno proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas.
16. Las demás facultades que le fijen otras leyes y reglamentos respectivos.

Es importante señalar, que el Presidente ejercerá sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la Comisión.

#### **4.3.3 Vicepresidentes, Contraloría Interna, Direcciones Generales y demás unidades administrativas necesarias.**

Como se ha señalado con anterioridad, el Presidente de la Comisión podrá ejercer sus funciones directamente o, mediante acuerdo delegatorio, a través de los diversos servidores públicos de dicho organismo.

Ahora bien, hasta en tanto no se expidan los acuerdos mencionados, continuará en vigor, en lo conducente, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1993.<sup>9</sup>

Al respecto, las diversas unidades administrativas de la nueva Comisión Nacional Bancaria y de Valores conservan plenamente su funcionamiento y operación, así como sus facultades; las cuales fueron señaladas en capítulos anteriores.

Sin embargo, debido a las nuevas facultades atribuidas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (establecimiento de programas preventivos y correctivos), se han desarrollado objetivos institucionales en la estructura orgánica de la misma, para sus diversas áreas, entre las cuales figuran las siguientes:<sup>10</sup>

- **Vicepresidencia de Análisis Financiero y Desarrollo.** Efectuar la vigilancia por medio del análisis de la información económica y financiera, a fin de medir los posibles efectos en las Entidades Financieras y en el sistema en su conjunto, al evaluar los riesgos a los que están sujetos y desarrollar las metodologías que permitan efectuar los procesos de supervisión.

<sup>9</sup> Legislación Bancaria, op. cit., p. 450.

<sup>10</sup> CNBV, *Revista Interna de la CNBV*, No. 25 (enero-abril), México, 1995.



- **Vicepresidencia de Supervisión Bursátil.** Procurar el sano desarrollo del Mercado de Valores, a través de programas de supervisión y emitiendo regulación a los Intermediarios del Sector Bursátil, así como a las Sociedades de Inversión y Emisoras, para que las operaciones se realicen con transparencia buscando la protección de los inversionistas.
- **Vicepresidencia de Supervisión Especializada.** Coadyuvar a la estabilidad, liquidez y solvencia del Sistema Financiero Mexicano, a través de la aplicación de programas de supervisión preventivos y correctivos a los Grupos Financieros, en lo correspondiente a Banca Múltiple, Banca de Desarrollo y de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, en protección de los intereses del público.
- **Vicepresidencia de Supervisión Integral.** Coadyuvar a la estabilidad, liquidez y solvencia del Sistema Financiero Mexicano, a través de la aplicación de programas de supervisión preventivos y correctivos a los Grupos Financieros, en protección de los intereses del público, en lo correspondiente al sector de Banca Múltiple y de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito pertenecientes a Grupos Financieros.
- **Vicepresidencia de Informática y Administración.** Proveer a las diferentes áreas del Organismo, del personal y de los recursos materiales, financieros e informáticos y propiciar el desarrollo institucional, procurando mejorar la eficiencia de procesos y la calidad técnica y de quienes colaboran en él.
- **Vicepresidencia Jurídica.** Coadyuvar al estricto cumplimiento de las disposiciones legales que inciden en el ámbito de las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; procurar la solución de conflictos entre los usuarios del sistema y los Intermediarios Financieros y ser el representante del Organismo ante terceros.

- **Coordinación General de Normatividad.** Emitir en el ámbito de su competencia, la Regulación Prudencial a que se sujetarán las Entidades bajo la supervisión del Organismo, así como la actualización del marco normativo aplicable, coadyuvando con las autoridades financieras al sano desarrollo del sector.
- **Coordinación General Técnica de la Presidencia.** Definir los objetivos estratégicos para el cumplimiento de la misión del Organismo, coordinar la integración de los planes y programas anuales con las diversas áreas, vigilando su desarrollo y cumplimiento, así como representar a la institución ante las autoridades y participantes de mercados extranjeros, promoviendo el desarrollo del mercado nacional.
- **Contraloría Interna.** Vigilar, comprobar y controlar que las labores que desarrollan las áreas de la Comisión, se efectúen de acuerdo con las disposiciones legales y la metodología que para ello fueron definidas y coadyuvar con las áreas en la resolución de la problemática que se le plantee.

De esta manera, podemos establecer que la administración del nuevo organismo está conferida a una Junta de Gobierno y a una Presidente (entre otros), los cuales funcionan en términos similares a los de las Comisiones Supervisoras fusionadas, solo se incorporaron unidades administrativas, en atención a sus nuevas facultades. Por tanto, la estructura orgánica de la nueva Comisión es prácticamente la misma que la de la CNB, puesto que se aprovechó la especialidad y experiencia alcanzadas por las anteriores comisiones.

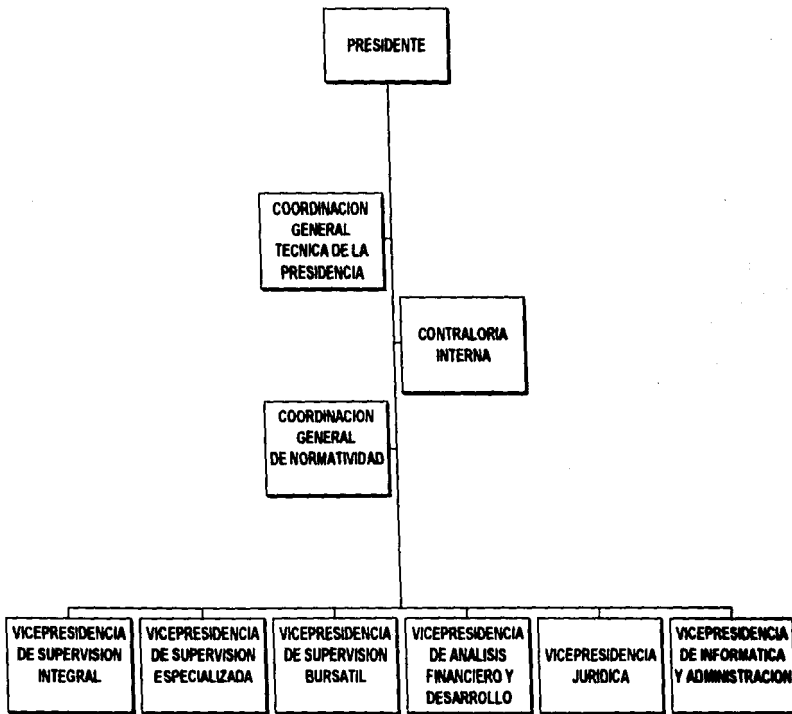
**ORDENAMIENTOS LEGALES QUE CONTEMPLAN LA ORGANIZACION DE LAS  
COMISIONES SUPERVISORAS ANTES Y DESPUES DE SU FUSION**

<b>CNB</b>	<b>CNV</b>	<b>CNBV</b>
<b>LEY DE INSTITUCIONES DE CREDITO</b>	<b>LEY DEL MERCADO DE VALORES</b>	<b>LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES</b>
<b>TITULO SEPTIMO</b> De la Comisión Nacional Bancaria		<b>TITULO PRIMERO</b> De la naturaleza, objeto y facultades
<b>CAPITULO I.</b> De su organización y funcionamiento.	<b>CAPITULO V</b> De la Comisión Nacional de Valores	<b>CAPITULO I.</b> De la naturaleza y objeto.
<b>CAPITULO II.</b> De la inspección y vigilancia.		<b>CAPITULO II.</b> De las facultades.
		<b>TITULO SEGUNDO</b> De la organización.
		<b>CAPITULO I.</b> De las bases de organización.
		<b>CAPITULO II.</b> De la Junta de Gobierno
		<b>CAPITULO III.</b> De la Presidencia.
		<b>TITULO TERCERO</b> De las disposiciones generales.
		<b>CAPITULO UNICO</b>
		<b>TRANSITORIOS</b>
<b>21 Articulos Normativos</b>	<b>14 Articulos Normativos</b>	<b>18 Articulos Normativos y 11 Articulos Transitorios.</b>

## ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

CNB	CNV	CNBV
I. JUNTA DE GOBIERNO.	I. JUNTA DE GOBIERNO	I. JUNTA DE GOBIERNO
10 Vocales + Pdte. de la CNB.	11 Vocales	10 Vocales + Pdte. de la CNBV y 2 Vicepresidentes.
5 Vocales por SHCP.	5 Vocales por SHCP.	5 Vocales por la SHCP.
3 Vocales por Banco de México.	2 Vocales por Banco de México.	3 Vocales por el Banco de México.
1 Vocal por CNV.	1 Vocal por SECOFI.	1 Vocal por la CNSF.
1 Vocal por CNSF.	1 Vocal por CNB.	1 Vocal por el SAR.
	1 Vocal por CNSF.	
	1 Vocal por Nac. Fin. SNC.	
II. PRESIDENCIA	II. PRESIDENCIA	II. PRESIDENCIA
III. VICEPRESIDENCIAS	III. COMITE CONSULTIVO	III. VICEPRESIDENCIAS
IV. DIRECCIONES GENERALES	1 Vocal por Bolsas de Valores.	IV. CONTRALORIA INTERNA
V. DELEGACIONES REGIONALES	1 Vocal por Asoc. Mex. C. Bolsa.	V. DIRECCIONES GENERALES
	1 Vocal por la A.B.M.	
	1 Vocal por la Confederación de Cámaras Industriales de los E.U.M.	
VI. DEMAS SERVIDORES PUBLICOS NECESARIOS (Coordinaciones, Direcciones, Subdirecciones y Departamentos.)	1 Vocal por la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.	VI. DEMAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS NECESARIAS
	1 Vocal por la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.	

## ESTRUCTURA Y ORGANIZACION DE LA CNBV



#### 4.4 IMPORTANCIA DE LA FUSIÓN.

La mayoría de los autores han considerado a la fusión como la unión de dos o más empresas para formar una sola. Así por ejemplo se entiende por fusión, la reunión de dos o más sociedades hasta entonces distintas, de suerte que vengan a formar una sola sociedad.<sup>11</sup>

Para otros autores, la fusión consiste en la unión jurídica de varios organismos sociales, que se compenetran recíprocamente, dando lugar a que la pluralidad de organismos venga a ser sustituida por una sola organización jurídica.<sup>12</sup>

Al definir la fusión, los autores lo hacen en función de determinada característica. Así, la fusión es la transmisión del patrimonio entero de una sociedad a otra, a cambio de acciones que entrega la sociedad que recibe el patrimonio.<sup>13</sup>

De esta manera, diversos autores hacen resaltar como característica de la fusión, el hecho de que la misma puede celebrarse entre sociedades que tengan o no la misma forma u objeto, estableciendo que la fusión, en sentido lato, consiste en la reunión de dos o más sociedades de la misma o de diversa forma, con el mismo o diferente objeto.<sup>14</sup>

De las definiciones anteriormente indicadas, aparece que todos los autores coinciden en lo fundamental, en el concepto de fusión; si bien unos se refieren sólo a la unión de sociedades, mientras otros hacen resaltar determinada característica.

<sup>11</sup> Vilsquez del Mercado, Oscar. Asambleas, Fusión y Liquidación de Sociedades Mercantiles, 5a. ed., Ed. Porrúa, México, 1996.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Ib.*

Si quisiéramos reunir en una sola fórmula que abarcara y comprendiera todos los elementos y características que distinguen a la fusión, podría darse la siguiente: es la reunión de dos o más patrimonios sociales, cuyos titulares desaparecen para dar nacimiento a uno nuevo, o cuando sobrevive un titular éste absorbe el patrimonio de todos y cada uno de los demás; en ambos casos el ente está formado por los mismos socios que constituían los entes anteriores y aquéllos, en su caso, reciben nuevos títulos en sustitución de los que poseían, o se les reconoce la parte social correspondiente.<sup>15</sup>

En el presente capítulo, se hará referencia a la fusión de dos órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominados Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores, los cuales desaparecieron para dar nacimiento al nuevo organismo denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

La fusión de los órganos supervisores se llevo a cabo, con el objeto de reunir en un solo órgano supervisor las facultades y funciones atribuidas a las Comisiones desaparecidas. De esta manera, la supervisión realizada por el nuevo organismo deberá procurar la estabilidad y el correcto funcionamiento, así como el mantenimiento y fomento del sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.

Actualmente, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores realiza, entre otras, la importante tarea de supervisar a las siguientes entidades del Sistema Financiero Mexicano:

---

<sup>15</sup> Vázquez del Mercado, op. cit., p. 245.

## ENTIDADES SUPERVISADAS POR LA CNBV

- ◆ Sociedades Controladoras de Grupos Financieros.
- ◆ Instituciones de Crédito.
- ◆ Casa de Bolsa
- ◆ Especialistas Bursátiles.
- ◆ Bolsas de Valores
- ◆ Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión.
- ◆ Sociedades de Inversión.
- ◆ Almacenes Generales de Depósito.
- ◆ Uniones de Crédito.
- ◆ Arrendadoras Financieras.
- ◆ Empresas de Factoraje.
- ◆ Sociedades de Ahorro y Préstamo.
- ◆ Casas de Cambio.
- ◆ Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
- ◆ Instituciones para el Depósito de Valores.
- ◆ Instituciones Calificadoras de Valores.
- ◆ Sociedades de Información Crediticia.
- ◆ Otras Instituciones y Fideicomisos Públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión.



#### **4.4.1 Ventajas de la fusión.**

Las medidas adoptadas en los últimos años, se orientan hacia el fortalecimiento y la apertura de nuestro sistema financiero, así como a una mayor competencia tanto interna como del exterior.

Asimismo, con la creación de los grupos financieros los mercados se han orientado hacia un sistema de banca universal, al permitir la prestación conjunta de una amplia gama de servicios a través de entidades financieras pertenecientes a un mismo grupo.

De la operación de estas nuevas estructuras derivan importantes ventajas para los mercados, los participantes y las mismas agrupaciones, tales como economías de escala, sinergias y una mayor flexibilidad para apoyar las necesidades del público.

Por lo que hace al mercado de valores, la reunión de las atribuciones de supervisión en un solo organismo permite hacer consistente y extensivo el mejoramiento de la regulación prudencial a los intermediarios bursátiles, así como la adecuada evaluación de sus sistemas de control interno para medición y manejo de riesgos.

De esta manera, una mejor calidad de regulación y supervisión, enfocadas a la correcta administración de los riesgos, proporciona la plataforma que se necesita para que diversos productos que se requieren en el mercado, se conviertan en una verdadera alternativa al alcance de los intermediarios y las empresas mexicanas.

En este plano, la conjunción de la actividad supervisora en el nuevo organismo, permite que se impulse de mejor forma la sana competencia entre los diversos intermediarios financieros y se evite la toma de riesgos indiscriminados que pongan en peligro la salud de los mercados financieros.

Por otra parte, el establecimiento de programas preventivos y correctivos coadyuvan a eliminar irregularidades, terminando con los abusos y la corrupción de los administradores de las entidades financieras supervisadas.

Por tanto, la fusión de las Comisiones permite adoptar y llevar a la práctica un esquema de supervisión consolidada, toda vez que las atribuciones legales que en materia de supervisión y vigilancia se encontraban divididas, ahora cubrirán lo mismo a las entidades que componen el sistema bancario como aquéllas que conforman el sector bursátil.

#### **4.4.2 Desventajas de la fusión.**

Si bien es cierto que de la operación de nuevas estructuras se derivan importantes ventajas, también lo es que las mismas implican importantes retos, tal es el caso de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Es una realidad que la tendencia hacia la banca universal exige que la supervisión de los bancos y casas de bolsa eviten que se corran riesgos, no en función de la naturaleza de la operación, sino de supuestas ventajas regulatorias. También es una realidad, el papel preponderante que tienen en el mercado los bancos y las casas de bolsa que están vinculados patrimonialmente a través de grupos financieros.

De esta manera, bancos, casas de bolsa y sociedades de inversión son participantes indispensables y tomadores de riesgo en la gran mayoría de los valores que tienen penetración en el mercado mexicano. Por tanto, se tiene que aprender a conciliar el desarrollo, con una más acertada administración de riesgos.

Así tenemos que el desarrollo del sistema financiero mexicano implica nuevos retos para las autoridades supervisoras de las entidades que integran dicho sistema, puesto que hoy en día la supervisión se debe enfocar a una mejor evaluación de los riesgos en los que pueden incurrir las entidades financieras, así como en mejorar los controles internos de las instituciones y la calidad de su administración.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores como autoridad supervisora no es ajena a dicho reto. Si bien es cierto que dicho órgano supervisor proporciona importantes ventajas, también lo es que esas ventajas implican importantes retos para los supervisores en su entrenamiento, ya que por un lado los mercados financieros mexicanos están evolucionando de una manera tan rápida y por otro lado, dado el énfasis en la supervisión hacia una mejor evaluación del control de riesgos de las instituciones, requiere un constante enriquecimiento en su perfil, para que realmente sean cada vez más evaluadores de riesgos a la par de los auditores contables.

Asimismo, la apertura del sistema financiero al exterior, se traduce en la adopción de prácticas y operaciones crecientemente sofisticadas que implican un mayor riesgo para los supervisores, en virtud de que éstos se encuentran obligados a acelerar su proceso de modernización integral. La magnitud de las operaciones, compromete a utilizar con mayor intensidad dichas prácticas y operaciones, como lo son algunos mecanismos de automatización para la detección de irregularidades, así como criterios establecidos por diversas organizaciones supervisoras a nivel mundial los cuales apoyan las labores de inspección y vigilancia de los órganos supervisores y contribuyen a mejorar la oportunidad y agilidad de sus intervenciones.

Por otro lado, si anteriormente con la existencia de tres Comisiones Supervisoras (Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores y Comisión Nacional de Seguros y Fianzas), se planteaba la problemática de que a quién de ellas correspondía la supervisión y la regulación de los grupos financieros, pues éstos están integrados con Casas de Bolsa, Bancos, Aseguradoras y demás intermediarios financieros, actualmente con la existencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, dicha problemática no ha sido resuelta por el solo hecho de que se hayan fusionado dos de las comisiones. Sin embargo, cabe destacar que gracias a la universalización de la banca, la supervisión de dichos grupos financieros es responsabilidad de los órganos supervisores que correspondan, en la medida en que participen entidades sujetas a su regulación, conforme a lo establecido en los ordenamientos legales correspondientes. Así, es responsabilidad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la supervisión de las entidades integrantes del grupo financiero que forman parte del sector bancario y del bursátil, en cuanto a la supervisión por parte de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, ésta recae en las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de fianzas.

Por tanto la interrogante se establece en el sentido de que si se llevó a cabo la fusión de dos de las comisiones supervisoras, porqué no se realizó dicha fusión involucrando a los tres órganos desconcentrados, creándose así una sola comisión que se encargara de supervisar a todas las entidades que forman parte del Sistema Financiero Mexicano, la cual contara con una estructura que permitiera una administración adecuada de las diversas facultades y funciones del organismo para la realización de su objeto, contribuyendo de esta manera a una más adecuada supervisión de las instituciones en su conjunto, así como a una simplificación del mismo, al contar con un sólo órgano supervisor.

Como respuesta a dicha interrogante se estableció, que ciertamente la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas es un órgano supervisor al igual que las Comisiones Supervisoras fusionadas (Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores), pero éste tiene otro ámbito de competencia, otro perfil, el cual comprende la supervisión de las instituciones y sociedades mutualistas de seguros y de fianzas, que por sus particularidades y especialización, es conveniente mantenerlas bajo la vigilancia de otro órgano, en este caso la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Si bien es cierto que entre las comisiones fusionadas existe una mayor compatibilidad en razón de las operaciones que realizan las entidades que supervisan, también lo es que la particularidad y especialización de las entidades reguladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, no representa un obstáculo para que en un futuro inmediato existiera una sola Comisión con una amplia cobertura de supervisión, pues al igual que las instituciones reguladas por las comisiones fusionadas, aquéllas también forman parte del sistema financiero y en una etapa de nuestra historia, la supervisión, inspección y vigilancia de las mismas fue atribución de la Comisión Nacional Bancaria.

Ahora bien, por todo lo anterior, considero que a las entidades integrantes del sistema financiero se les debería dar un tratamiento similar, en lo que respecta a los órganos encargados de su supervisión, por los objetivos comunes que las mismas tienen en el contexto de la actividad económica, sin hacer distinción por razones de especialización de dichas entidades.

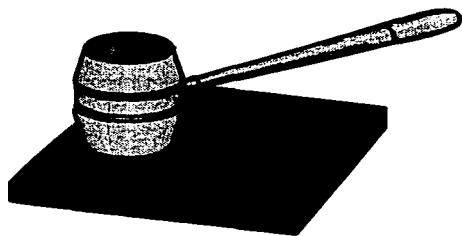
Por tanto, estimo conveniente unificar las labores de supervisión, inspección y vigilancia, en virtud de que la naturaleza jurídica, la organización y la estructura, así como las facultades y deberes de las comisiones supervisoras son muy similares, y hacerlas extensivas a todas las entidades integrantes del sistema financiero, bajo la responsabilidad de un solo órgano, el cual contara con la estructura necesaria para la realización de su objeto, contribuyendo así a la desregulación, en el sentido que permitiría a los particulares la tramitación de sus asuntos con las autoridades supervisoras en relación a un solo órgano, obteniendo un máximo provecho con un mínimo esfuerzo, así como a la promoción de una supervisión plenamente consolidada.

Para concluir este capítulo, podemos establecer que, si bien es cierto que el nuevo organismo denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores es resultado de la fusión de dos de las Comisiones Supervisoras (Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores), también es cierto que de manera innovadora brinda la posibilidad de prevención de futuras irregularidades así como de corrección de las ya existentes (debido al establecimiento de programas preventivos y de corrección), lo que anteriormente no se llevaba a cabo de manera eficaz; con la finalidad de avanzar hacia una acentuada modernización del sistema financiero y adoptar plenamente la supervisión consolidada.

No obstante; es importante que el establecimiento de los mecanismos de supervisión y de regulación prudencial, aseguren que las transacciones entre intermediarios de un mismo grupo no signifique un mayor riesgo o un ocultamiento de la verdadera naturaleza de las operaciones desarrolladas en el interior de cada grupo.

Por último, es importante mencionar que la fusión de las Comisiones Supervisoras trae como consecuencia, por una parte ventajas para el sistema financiero en su conjunto, pero por otra parte, más que desventajas, implican retos para los supervisores; sin embargo dichos retos ponen a prueba la supervisión realizada por las autoridades destacando que se intensificaría, si dicho cometido supervisorio residiera en un solo órgano.

En consecuencia, y en virtud de no existir fundamentos legales que expliquen la función de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores sin involucrar a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, se propone que, puesto que los grupos financieros están integrados igualmente por bancos, casas de bolsa y aseguradoras, exista un solo órgano que supervise a la totalidad de las entidades que forman parte del Sistema Financiero Mexicano.



---

## ***Conclusiones***



Por medio de la presente investigación, hemos confirmado la importancia de contar con organismos coadyuvantes en la supervisión de las diversas entidades que forman el Sistema Financiero Mexicano, los cuales han evolucionado a la par de dicho sistema, en atención a diversas circunstancias, entre las cuales se encuentran la introducción de nuevos productos y de alta tecnología en la realización de sus operaciones; su vinculación con otros intermediarios; las expectativas de la apertura del mercado mexicano a nuevas instituciones nacionales y extranjeras; y la internacionalización de la banca mexicana con su presencia en mercados externos, que hacen prever un escenario cada vez más complejo para el desempeño de una supervisión eficiente por parte de las autoridades encargadas de la misma.

El cambio de enfoque en la supervisión se ha hecho necesario como consecuencia de las transformaciones del sistema financiero, de esta manera el universo de entidades supervisadas ha crecido en número y en la diversidad de las operaciones que realizan; ha aumentado la complejidad de las estructuras corporativas; se ha desarrollado una mayor competencia en mercados cada vez más amplios y profundos; y todo ello ha introducido una continua dinámica de cambio.

En este entorno, el desarrollo y funcionamiento de los mercados inducen a las entidades financieras a fortalecer su competitividad con base en una mejor evaluación y administración de riesgos, razón por la cual, la supervisión está sujeta a un continuo proceso de actualización y mejora, y habrá de mostrarse cada vez más eficaz como mecanismo de prevención y no sólo de corrección, a fin de propiciar una mayor innovación operativa de los supervisados.

En este sentido, la modernización del Sistema Financiero Mexicano implica adecuar la supervisión de las entidades que forman dicho sistema, a un esquema de regulación de tipo prudencial, en virtud de que uno de los aspectos vulnerables de la supervisión, es que tradicionalmente se había fundado en el examen de hechos consumados; es decir no se contaba con medios consistentes de supervisión preventiva, capaces de detectar con oportunidad las debilidades y las áreas vulnerables de las instituciones para corregirlas a tiempo y evitar que a la postre, al evolucionar desfavorablemente, se convirtieran en problemas graves.

Con la creación de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNEV), se ha buscado responder a nuevas exigencias, así como crear las condiciones para avances ulteriores, respondiendo a la urgencia de una supervisión más efectiva.

Asimismo, el nuevo organismo ha hecho evidente la posibilidad de establecer programas preventivos y de corrección, obligatorios para las instituciones financieras, tendientes a subsanar irregularidades o desequilibrios que puedan afectar su liquidez, solvencia y estabilidad.

Como puede observarse, el enfoque de supervisión orientada al control de los riesgos financieros de las entidades supervisadas, tiene su origen en la regulación prudencial llevada a cabo por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. La normatividad prudencial reconoce y previene la existencia de riesgos estructurales, patrimoniales y de gestión, y otorga a dicho organismo supervisor las facultades necesarias para vigilar y, en su caso, garantizar su cumplimiento.

En esta perspectiva, como clave para aprovechar las ventajas del nuevo contexto y minimizar las posibles desventajas, se propone la adaptación de los métodos de supervisión con el objeto de garantizar que se sigan cumpliendo los objetivos de la supervisión prudencial, pero esto implica complementar el quehacer de los organismos de supervisión con el apoyo de organismos privados, como evaluadores y auditores externos; enfatizar una regulación basada en incentivos más bien que en restricciones, así como adoptar estándares internacionales en materia de supervisión bancaria y desarrollar una pericia en materia de evaluación de riesgo.

Por tanto, dentro del contexto del Sistema Financiero Mexicano la fusión de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores, reviste gran importancia, ya que el papel que desempeña la actual Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), es múltiple:

I. Obviamente la Supervisión de todas las Entidades Financieras, con excepción de las Compañías de Seguros y de las Afianzadoras, es un rol fundamental de la Comisión.

II. Cada vez más la Comisión se ha visto involucrada en el diseño de implementación de Regulación Prudencial, entendida ésta como el grupo de normas orientadas hacia un mejor manejo de riesgos por parte de las Instituciones Supervisadas; luego entonces, la aportación del nuevo organismo se presenta en el establecimiento de programas de prevención y corrección para las entidades que supervisa, los cuales contribuyen a eliminar irregularidades que pudieran presentarse, pero sobre todo, funge como órgano preventivo al evitar que puedan presentarse otras en el futuro, lo anterior en protección de los intereses del público y del propio sistema financiero.

III. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores es la encargada de la Regulación Contable de los mercados asignados a su cargo.

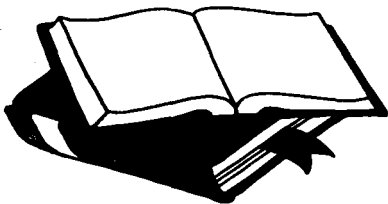
IV. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha incrementado su rol en materia de hacer publicaciones de la situación financiera de la Instituciones, lo cual fortalece la autorregulación de los mercados.

V. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha desempeñado un papel muy importante en el diseño y mantenimiento de las Estructuras del Estado Financiero.

VI. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha estado involucrada en acciones orientadas a supervisar y promover la eficiencia de los mercados que son ámbito de su supervisión y su estructura.

VII. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ha estado coordinando las acciones conjuntas de supervisión por parte de los diferentes órganos en el mercado, como son los Auditores Externos, los Auditores Internos, el Mercado de Valores, etcétera.

VIII. Como respuesta a la interrogante en el sentido de la realización de la fusión de dos de las Comisiones Supervisoras (CNB y CNV), sin involucrar a la tercera (CNSF), se propone la creación de una sola Comisión Supervisora e Inspectoras que se encargue de la vigilancia de todas las entidades que forman el Sistema Financiero Mexicano, desde luego provista de una estructura que permitiera la administración adecuada de dicho organismo para la realización efectiva de su objeto, contando para ello con el apoyo de los diferentes órganos en el mercado, así como con las instituciones que controlan y establecen las directrices financieras mexicanas.



---

## ***Bibliografía***

- Acosta Romero, Miguel, "El Nuevo Derecho Bancario", Ed. Porrúa, México, 1995.
- Acosta Saignes, Miguel, "Los Pochtecas", México, 1945.
- Banco Mundial. División de Políticas y Sistemas Financieros. "Supervisión Bancaria. Directrices Suggeridas", T. III, México, 1993.
- Barrera Lavalle, Francisco, "Estudios Sobre el Origen, Desenvolvimiento y Legislación de las Funciones del Crédito en México", México, 1988.
- Borja Martínez, Francisco, "El Nuevo Sistema Financiero Mexicano", Ed. FCE, México, 1991.
- Carreño Alberto, Ma., "Breve Historia del Comercio", México, 1942.
- CBI, "Guía para el Mercado de Valores", Ed. Jilguero, México, 1988.
- Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, "Undécima Asamblea de Asociaciones de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe", CEMILA, México, 1995.
- CNB, "Manual de Inspección Bancaria", México, 1990.
- CNB, "Memoria 1993", México, 1993.
- Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, "Apuntes Históricos", México, 1988.

De Fonseca Fabián y De Iturbide Carlos, "Historia General de la Real Hacienda", T. I, México, 1945.

De Iturbide, Aníbal, "La Banca Breve Ojeada Histórica", Ed. Jus, México, 1966.

De la Fuente Rodríguez, Jesús, "Comisión Nacional Bancaria", Ed.FCE, México, 1993.

Enciclopedia Jurídica Omeba, Vols. XI, XII y XVI, Buenos Aires Argentina, 1978.

Giorgana Frutos, Víctor M., "Curso de Derecho Bancario Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1991.

González Guzmán, Víctor, "Evolución Histórica del Derecho Bancario", México, 1985.

Herrejón Silva, Hermilo, "Las Instituciones de Crédito. Un Enfoque Jurídico", Ed. Trillas, México, 1993.

Laguajilla Iñarrítu, A., "Historia de la Banca y Moneda en México", Ed. Jus, México, 1981.

Manero, Antonio, "La Revolución Bancaria en México", Ed. Porrúa, México, 1988.

Moore O., Ernest. "Evolución de las Instituciones Financieras en México", Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, 1990.

Ortega Rubio, Juan, "Historia de América", T. I, Madrid, 1917.

Pérez Santiago, Fernando V., "Síntesis de la Estructura Bancaria y del Crédito", Ed. Trillas, México, 1988.

Rosemberg, Jerry M., "Diccionario de Administración y Finanzas", Ed. Océano/Centrum, México, 1995.

Rosemberg, Jerry M., "Diccionario de Banca", Ed. Ventura, México, 1994.

Rubliño, Luis, "Historia de la Banca Mexicana", CNB, México, 1988.

UNAM, "Historia Documental de México", T. I., México, 1974.

Vásquez del Mercado, Oscar, "Asambleas, Fusión y Liquidación de Sociedades Mercantiles", 5a. ed., Ed. Porrúa, México, 1996.

## LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Legislación Bancaria.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Diario Oficial de la Federación.

## REVISTAS

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, "Revista Interna de la CNBV", No. 25 (enero-abril), México, 1995.

Bolsa Mexicana de Valores y Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles, "El Mercado de Valores", No. 3 (marzo), México, 1994.





---

## ***Apéndice***

**ANEXO NUM. 1. MODALIDADES DE SUPERVISION BANCARIA POR PAISES**

En muy amplia medida, este Anexo resume una encuesta publicada en 1987 por la OCDE. En varias ocasiones, subsecuentemente, las autoridades han destacado el valor de sus prácticas de supervisión.

**ALEMANIA**

1.- La Oficina Federal de Supervisión Bancaria y el Deutsche Bundesbank están facultados para recabar información sobre las operaciones de un banco. En esto se incluyen los datos necesarios para una correlación prorata es decir, una correlación de exenciones específicas de normas legales que restrinjan la transmisión de datos, por subsidiarias internas, a sus bancos principales extranjeros, con la finalidad de ejercer supervisión bancaria sobre una base consolidada, siempre que quede asegurada la reciprocidad. Dicha Oficina Federal está asimismo facultada para practicar inspecciones y exámenes de bancos en el seno mismo de éstos. En la práctica la Oficina confía sumamente en reportes de auditores externos, cuya designación y revocación hállese sujeta al control de esa misma Oficina. El formato y el contenido de los informes de los auditores se especifican en lineamientos por dicha dependencia, que está autorizada para recabar información adicional de la institución crediticia, acerca de la conducta de las empresas. (fuente: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987).

## AUSTRALIA

2.- El enfoque del Banco de Reserva sobre la supervisión prudencial hace mayor hincapié en la regular y periódica oferta de estadística y otra información sobre bancos. Esta información concierne a los sistemas y límites de manejo de control interno de los bancos, acerca de riesgos en las operaciones de divisas, datos sobre las posturas de riesgo de los bancos respecto a sus clientes, individualmente considerados, y datos, asimismo, sobre el riesgo monetario, el riesgo por países y el desajuste del vencimiento.

Se concede mucha importancia al mantenimiento de elevados estándares de la contabilidad y la información financieras de los bancos, incluida la existencia de controles adecuados y de sistemas de auditoría. Los libros de cada banco están sujetos a investigación periódica por el Auditor General, pero el Banco de Reserva no lleva a cabo inspecciones regulares. En abril de 1986, el Banco de Reserva anunció que iba a relacionarse con auditores externos de bancos acerca de cuestiones prudenciales. En particular, el Banco de Reserva buscará la opinión de auditores extranjeros respecto a si los sistemas y el control de la administración interna de un banco son, por lo general adecuados; y, específicamente si las reglas prudenciales que el Banco de Reserva ha fijado para los bancos están siendo observadas, si los sistemas administrativos para controlar peligros y limitar riesgos, indicados al Banco de Reserva por los bancos, son reales y efectivos y están aplicándose (particular importancia ofrecerían las medidas precautorias y la evaluación de activos); si los datos estadísticos (obligatorios y voluntarios) proporcionados al Banco de Reserva por los bancos son fehacientes; y si han tenido cumplimiento los requisitos y condiciones bancarias, legales o reglamentarios, sobre la autoridad bancaria. Se pedirá a los auditores que eleven a la atención del Banco de Reserva, a través y tras de su discusión con la administración de los bancos, aquellas materias que, en opinión de los auditores, pudieran perjudicar materialmente el interés de los depositantes. (fuente: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987).

**AUSTRIA**

3.- No hay en este país inspecciones internas llevadas a cabo por las propias autoridades de supervisión austriacas. Ahora bien, el Ministro de Hacienda puede hacer que todas las auditorías requeridas sean efectuadas por auditores o por asociaciones de auditoría o de contabilidad. En cualquier momento, dicho Ministro puede requerir a cada institución de crédito que le presente declaraciones financieras provisionales, constancias de rendimientos (según forma y organización prescritas), así como reportes de auditoría; además, puede solicitar información concerniente a todas las materias comerciales e inspeccionar libros y archivos. Las declaraciones financieras anuales (hoja de balance, cuenta de ganancias y pérdidas e informe comercial) usan los servicios de auditores externos designados por los bancos, a los cuales rinden aquéllos sus informes.

La autoridad supervisora recae principalmente sobre la labor de los auditores externos. De acuerdo con la enmienda a la Ley bancaria austriaca de 1979, dichos externos necesitan una calificación especial para ser "auditores de banca" (como, por ejemplo, experiencia especial, no tener participación en el banco examinado, etc). Por motivos de supervisión, los auditores de bancos tienen que someter, en particular, un reporte de auditoría inmediatamente, al Ministro de Hacienda y, asimismo, de conformidad con la precitada enmienda, los bancos están obligados a instalar un sistema interno de auditoría. (FUENTE: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987).

**BELGICA**

4.-Las modalidades del control bancario han quedado considerablemente modificadas por las rectificaciones legislativas de 1975 y 1980. El examen regular de los bancos corre a cargo de un auditor titulado (revisor agrée), que es un técnico independiente designado y remunerado por la Comisión Bancaria. Las principales tareas de los auditores titulados son: verificar los resultados sometidos por los bancos a la Comisión Bancaria y examinar la adecuación de los sistemas de contabilidad y control interno; verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias; monitorear la solvencia, la liquidez y la productividad, y cuidarse del funcionamiento del sistema de control interno, a fin de asegurar la solidez de la institución; y pasar los pertinentes informes a la Comisión Bancaria y a la gerencia del banco. Además de los auditores titulados, han examinadores reconocidos por ley, a quienes nombran y pagan los accionistas del banco y son los responsables de ejecutar las funciones de auditoría estatuidas por ley para toda "société commerciale". Un examen in situ de los bancos es asimismo efectuado por la Comisión Bancaria valiéndose de sus propios inspectores, pero estas inspecciones son irregulares y se programan para aspectos específicos de la organización y el funcionamiento del banco. Finalmente, la Comisión Bancaria examina de manera regular las cuentas y los resultados estadísticos que le someten los bancos, así como los reportes de los auditores titulados y de los inspectores, y mantiene contactos regulares con la gerencia del banco. (Fuente: la misma).

**CANADA**

5.- La ley exige que el Inspector General de Bancos efectúe al menos un examen anual de los asuntos de cada banco con el fin de asegurar que los preceptos de la Ley Bancaria sean debidamente observados y que cada banco muestre una sana condición financiera.

El examen consiste en una auditoría suminsrativa llevada a cabo en la oficina principal del banco. Se presta particular atención a la suficiencia de capital, la liquidez, la rentabilidad, la calidad de los activos, y a la labor administrativa. El inspector General tiene pleno acceso a los documentos de un banco y de las corporaciones que estén incluidas en sus manifestaciones consolidadas. Mantiene, además dicho Inspector General contactos permanentes con los principales funcionarios de cada banco y con sus auditores externos, cuya designación, así como su cometido, son regulados por la Ley de Bancos . En cada reunión anual, los accionistas de los bancos son requeridos por la Ley para designar a dos empresas cualificadas como auditores, hasta la próxima reunión anual. No se puede designar por más de dos años consecutivos a las mismas dos firmas, las cuáles deben ser independientes del banco y sus subsidiarias consolidadas. El ministro de Finanzas posee la facultad de revocar la designación de un auditor. De los auditores de un banco se requiere que hagan aquel examen del banco que les permita reportar acerca de las manifestaciones que hayan de presentarse a los accionistas. Se puede requerir a los auditores para que reporten al Ministro de Finanzas sobre la adecuación de los procedimientos de un banco con relación a la seguridad de acreedores y accionistas. El susodicho Ministro puede también aumentar o prolongar el alcance de un auditor, y de igual modo puede ordenar a los auditores que lleven a cabo un examen en particular o fijar un método que el interés público pueda exigir. Los reportes elaborados por los auditores externos les serán proporcionados a las autoridades supervisoras. (Fuente: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987).

## CHINA

6.-La supervisión de bancos y otras instituciones financieras es ejecutada por el Banco del Pueblo, de China, por medio del Departamento de Supervisión y Auditoría Bancarias. El personal de este Departamento, que asciende a 5,600 empleados, está organizado en forma descentralizada y tiene a su cargo más de 80,000 oficinas bancarias e instituciones financieras, cuyos activos sobrepasan el millón de millones de Y.

Como dicho departamento no fue establecido sino en 1985, la función supervisora es relativamente nueva para china y sus actividades todavía están evolucionando. Contrariamente a sus homónimos de la mayoría de las economías de mercado, el Departamento chino se ha cuidado sobre todo de asegurar el cumplimiento de las prioridades de desenvolvimiento del plan crediticio nacional. Se han programado inspecciones regulares in situ, cada tres años, para los bancos de propiedad pública, los bancos extranjeros y las instituciones financieras no bancarias. Las instituciones financieras de propiedad colectiva son inspeccionadas cada bienio. En algunos casos, tratándose de inspecciones de bancos especializados, personal de auditoría interna del propio banco ayuda en la inspección. Otras veces, debido a su falta de recursos y al desmesurado número de oficinas bancarias, los supervisores se atienden a los resultados de la propia auditoría interna del banco. Además, el Banco del Pueblo ha delegado la responsabilidad supervisora sobre unas 60,000 cooperativas rurales de crédito en el Banco Agrícola chino. De manera análoga, en algunas provincias, las cooperativas de crédito urbanas son supervisadas por el Banco Industrial y Comercial de China. A las instituciones Financieras se las requiere para que sometan regularmente al Banco del Pueblo cuatro clases de informes, que son: a) planes de crédito anual y de movilización de recursos de la institución; b) resultados estadísticos que documentan la ejecución real de los planes; c) declaración de pagos e ingresos; y d) para nuevas instituciones, hoja de balance y manifestación de beneficios y pérdidas. Ahora bien, estos informes son usados primordialmente para consolidar la institución financiera y las estadísticas de ámbito industrial dentro de unos límites políticos, más no para compilar datos financieros referentes a los bancos, individualmente considerados. (Fuente: V. Polizatto).

## **DINAMARCA**

7.- La ley exige que los supervisores realicen con regularidad exámenes de bancos, pero los exámenes in situ se verifican revisando resultados estadísticos periódicos y las cuentas anuales.

El supervisor está facultado para solicitar de los auditores de un banco el suministro de información acerca del propio banco y de los negocios de cualquier cliente en particular del banco. (Fuente: Supervisión Prudencial de Bancos, OCDE;1987).

## ESPAÑA

8.- A partir de 1962, el criterio de supervisión del Banco de España ha evolucionado continuamente, del cumplimiento del monitoreo, conforme a regulaciones de tipo económico, en la segunda mitad de la década de los sesenta, a la comprensión, a finales de los setenta, de la importancia de la aplicación prudencial. Hoy en día, la supervisión prudencial se confía a un sencillo departamento que, con alrededor de 130 examinadores bancarios, enfoca sus objetivos supervisorios sobre la seguridad de mantener un prudente equilibrio entre los riesgos asumidos, la composición y la calidad de las ganancias, la suficiencia del capital de apoyo y la existencia de adecuado manejo profesional. Desde 1984, el Departamento de Inspección viene siguiendo el sistema de determinación CAMEL para resumir las conclusiones acerca de la condición y viabilidad financieras de una institución. El enfoque sobre identificación y cuantificación de problemas, preocupación esencial durante la crisis bancaria de España, ha cedido hoy el paso al otorgamiento de una atención mayor al manejo de temas relacionados con la calidad. No obstante, el examen in situ de la calidad de los préstamos y de los riesgos relacionados con el mercado sigue siendo la principal preocupación. La supervisión y la regulación prudencial se efectúan en forma consolidada, el examen interno se amplía a las sucursales y a las subsidiarias del exterior. Si bien los aspectos prudenciales son confiados al Departamento de Inspección del Banco, el monitoreo de los mercados del dinero, de los sistemas de pago y de las actividades externas es compartido con otros departamentos del Banco de España. El Departamento de Inspección del Banco se organiza en pequeños grupos de inspectores, cada uno de los cuales responde de la supervisión del orden total de actividades de un número dado de instituciones.



La conglomeración bancaria, en la que se incluyen subsidiarias financieras y afiliadas bancarias y no bancarias, hállase bajo la responsabilidad de un grupo dado de inspección. Dependiendo de la condición y el grado de problemas que se observe, el examen in situ se efectúa sobre una base de uno a dos años. Los exámenes ad hoc y recordatorios in situ son conducidos, cuando es necesario, valiéndose de contactos con altos funcionarios administrativos y de debates con auditores externos, como instrumentos adicionales de supervisión. Un largo reporte de auditoría es sometido cada año al Banco de España, y los documentos de trabajo de los auditores son revisados previamente a un examen, de estimarse ésto ventajoso. Se presume que la vigilancia permanente "desde fuera" es asegurada mediante el análisis trimestral de la información prudencial efectuado por el mismo grupo de inspectores encargados de los exámenes internos. El sistema de vigilancia "desde el exterior" se funda en un flexible modelo computarizado y ligado a las diferentes bases de datos del Banco de España, inclusive el centro burocrático del riesgo. Esto permite una comparación tendencial y de grupos homólogos, análisis de varianza y simulación, y sostiene la realimentación de las informaciones de exámenes in situ y las generadas en el mercado. El mantenimiento de este modelo está confiado a un núcleo de analistas interdisciplinarios, que responden también del global análisis de tendencias, a la aparición de tempranas señales de advertencia, y al estudio de muestras representativas ad hoc. Con regularidad, los especialistas EDP conducen exámenes in situ de sistemas de computación. (Fuente: J:Gutiérrez).

## ESTADOS UNIDOS

9.-Los exámenes regulares in situ han sido la piedra angular de la vigilancia prudencial en los Estados Unidos. El objetivo primordial del examen es estimar la condición de un banco y su calidad administrativa, con objeto de verificar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos y de identificar aquellas áreas en las cuales se requiere acción correctiva.

De los exámenes resulta una clasificación bancaria en cinco áreas principales (suficiencia del capital, calidad de los activos, gerencia, utilidades y rentabilidad, y liquidez), conforme a una tasa compuesta global. Se elabora un Informe acerca del examen y/o la comunicación supervisora, una copia del cual es suministrada a la Junta de directores para su información.

Cada vez en mayor medida, el proceso de examen es complementado por un monitoreo desde el exterior con empleo de sistemas computarizados de las condiciones prevaletientes en el banco como un medio de anticipar la captación de problemas potenciales. En la actualidad, las autoridades de los Estados Unidos no requieren auditorías completas a cargo de contadores públicos titulados para todos los bancos del país. Sin embargo, cada uno de los grandes bancos de los EE UU efectúa una auditoría anual, por dichos contadores. En 1977, las instituciones bancarias federales empezaron a contratar el trabajo de los contadores públicos titulados, en vez de limitarse a reproducciones del mismo. (Fuente: Supervisión Prudencial en la Banca, OCDE, 1987).

#### FINLANDIA

10.- Las instituciones de crédito finlandesas deben emitir informes regulares sobre sus operaciones. La supervisión se extiende no sólo a los bancos sino también a otras corporaciones en las que el banco, ya sea solo o aunado a otros bancos, posea una mayoría de acciones, directamente o bien a través de una sociedad de control. Al menos cada dos años, se efectúan inspecciones regulares in situ de las instituciones de crédito, que son practicadas por el cuerpo de inspección bancaria. Los reportes de inspección hechos por los departamentos de auditoría interna de la banca de ahorro y de cooperación constituyen una práctica rutinariamente a cargo de los inspectores. Los reportes mensuales y los emitidos por los auditores son enviados al cuerpo de inspección.

Un representante de la Inspección puede estar presente cuando los libros de un banco son objeto de auditoría, así como durante las reuniones de los accionistas, la Junta supervisora y la Junta de Gobierno. No está prevista la convocatoria de auditorías extraordinarias a discreción del cuerpo de la Inspectoría de Bancos. Los informes elevados regularmente al Banco de Finlandia abarcan datos de la situación financiera, manifestación de existencias de divisas extranjeras, manifestación de países representativos de riesgo, y las respectivas posiciones de liquidez y de tasas de interés. (Fuente : Supervisión Prudencial Bancaria, OCDE, 1987).

## FRANCIA

11.- Incumbe a la Comisión Bancaria la facultad de practicar exámenes in situ y la vista de las instituciones de crédito, con objeto de verificar los rendimientos prudenciales y los sistemas de control interno. Los exámenes in situ pueden extenderse a las afiliadas de la institución, y a las empresas controladoras que, directa o indirectamente, posean algún interés en la institución crediticia. Los resultados de cada examen son transmitidos a la Junta de Directores y al auditor externo. Es deber de las instituciones de crédito la designación de dichos externos, a los que se selecciona de una lista autorizada. El nombramiento de los auditores externos es sometido a la Comisión Bancaria, la cual posee también la facultad de requerir información adicional. (Fuente: OCDE, 1987).

## GRECIA

12.- El banco de Grecia posee amplios poderes de inspección y examen para verificar el cumplimiento de las leyes y reglamentos bancarios, efectuar auditorías acerca de la exactitud de los reportes, manifestaciones de cuentas y resultados estadísticos, y, asimismo, para investigar posibles irregularidades. La facultad de inspección se extiende a los libros y archivos de los clientes de un banco. Según se preceptúa en la ley de sociedades anónimas, las cuentas de los bancos deben sujetarse a auditorías ejercidas por miembros del cuerpo de contadores públicos titulados, administrado por el Estado. (Fuente : la de la OCDE, 1987).

## HOLANDA

13.- La regular inspección in situ es el principal instrumento de supervisión del Banco de los Países Bajos, juntamente con el examen de los resultados que, mensual o, en algunos casos, trimestralmente, deben someter las instituciones de crédito, y, asimismo, con el cambio de impresiones sobre materias de política que sostenga con la jefatura administrativa. De los auditores del Banco se solicita que certifiquen, al menos una vez al año, los resultados sometidos por los bancos al cuerpo supervisor.

El Banco de Holanda (Países Bajos) sostiene controversias periódicas con auditores externos, recibe los dictámenes de éstos y puede solicitar información adicional si lo estima necesario para estimar la situación de las instituciones de crédito, individualmente consideradas (OCDE, 1987).

**INDIA**

14.- La autoridad supervisor, reguladora y de control de las actividades comerciales de los bancos, en la India, está conferida al Banco de la India por la Ley de Regulación Bancaria de 1949, y por la Ley del Banco de Reserva de la India, de 1934. El Departamento de Operaciones y Desarrollo Bancarios, dentro del Banco de Reserva de la India, tiene a su cargo la responsabilidad de la Supervisión Bancaria. Entre las instituciones supervisadas se incluyen: a) el Banco del Estado de la India; b) los bancos subsidiarios del Banco del Estado; c) los bancos comerciales nacionalizados; d) los bancos comerciales del sector privado; e) las sucursales de bancos; f) los bancos rurales de las regiones ; y g) los bancos cooperativos. Para cumplir las tareas de supervisión, el Departamento de Operaciones y Desarrollo Bancarios emplea una planta de personal de aproximadamente 2,500 funcionarios de los cuales unos 300 son inspectores. Estos individuos están organizados sobre una base regional con la principal oficina en Bombay y 16 oficinas localizadas en las cabeceras de los más de los estados hindúes. La supervisión sobre el sistema bancario se efectúa mediante periódicas inspecciones in situ, revisiones financieras anuales y otras investigaciones, llevadas a cabo con finalidades específicas. Las inspecciones financieras de bancos del sector público son obligatorias cada cuatro años, sin embargo, aquellos bancos del sector público que estén afectados de problemas especiales, o cuya posición financiera o métodos de operación no sean satisfactorios, son inspeccionados una vez cada tres años. Cada año se procede a una revisión financiera. Tratándose de bancos del sector privado, las inspecciones se efectúan normalmente cada dos años; pero las inspecciones son anuales cuando se certifican o cuando el banco inspeccionado se ajusta a las directrices del Banco de Reserva. Un aspecto esencial de evaluación, al practicarse inspecciones in situ, lo constituye la calidad de la administración.

Los inspectores del Banco de Reserva de la India consideran, no sólo la solvencia y las utilidades del banco, sino también la forma en que logra mayores objetivos nacionales, mantiene liquidez suficiente y planifica el futuro. (Fuente: V. Polizzato).

## IRLANDA

15.- La ley del Banco Central de 1971, faculta a esta institución para practicar inspecciones y obtener, por tenedores autorizados, información acerca de las actividades a que se refiere la licencia que a éstos se otorga. No se ha fijado ningún programa de inspecciones in situ. La función supervisora es también ejercida por los continuos análisis de las hojas de balance mensuales, y otros resultados, y por medio de entrevistas anuales con altos funcionarios administrativos, para tratar materias prudenciales. Los bancos con licencia son requeridos para que sometan auditorías de cuentas, anualmente, al Banco Central. Si bien las principales responsabilidades de los auditores son con los accionistas, el Banco otorga confianza considerable al concepto de fiel y equitativo, en lo que respecta a las cuentas certificadas. Ningún precepto existe respecto a intercomunicación con los auditores. (Fuente: OCDE; 1987).

## ITALIA

16.- El Banco de Italia lleva a efecto inspecciones regulares in situ para verificar los resultados prudenciales y examinar las actividades de un banco. Tiene el Banco el derecho de inspeccionar todos los documentos, inclusive los archivos de los clientes. Desde 1979, los bancos que figuran en la lista de la Bolsa de Valores italiana son requeridos para que encarguen a empresas especializadas sus auditorías certificadas. El contenido y el formato de los informes de los auditores no están sujetos a las directivas del Banco de Italia, y dichos informes no son transmitidos a las autoridades supervisoras. No se puede solicitar de los auditores que suministren información adicional o que lleven a cabo exámenes especiales.

Ahora bien, al Banco de Italia le es dable recibir información concerniente a las sociedades en comandita por acciones que figuren en las listas bursátiles manejadas por la Commissione Nazionale per la Societa e la Borsa (CONSOB) (Fuente: Supervisión Prudencial Bancaria, OCDE, 1987).

## JAPON

17.- Las leyes institucionales -como es la Ley de Bancos- requieren a los bancos para que sometan resultados periódicos de sus operaciones al Ministro de Finanzas. El ministerio ejecuta inspecciones regulares in situ, conforme a la Ley de Bancos y otras disposiciones legales, con el fin de mantener la seguridad y solidez de las actividades bancarias. Las inspecciones in situ abarcan la calidad de los activos, la verificación de los errores o violaciones de los preceptos legales y reglamentarios, y la revisión de la política de la gerencia. El Banco de Japón solicita asimismo de las instituciones financieras a su cargo que le presenten resultados periódicos, por arreglo entre ellas, y dirige también exámenes regulares in situ. La ley de Bancos no estipula ningún precepto especial para auditoría, pero los bancos están sujetos a los requisitos que acerca de auditorías se fijan en el Código de Comercio, en la ley del Mercado de Valores, y además en las respectivas disposiciones especiales de los propios bancos (designación de dos o más auditores y de un contador público titulado). Aunque los informes de los auditores no son automáticamente transmitidos a los organismos de supervisión, el Ministerio de Finanzas posee la facultad de requerirles para que proporcionen información tan pronto como se necesite. (Fuente: Supervisión Prudencial Bancaria, OCDE, 1987).

## LUXEMBURGO

18.- Resultados estadísticos detallados son sometidos por las instituciones de crédito al Instituto Monetario de Luxemburgo (IML), que tiene amplios poderes de inspección para verificar la exactitud de las cuentas, y otros datos, proporcionados por las instituciones crediticias. A éstas, el IML puede pedirles que suministren los informes necesarios para una estimación global de la política financiera de dichas instituciones.

Alrededor de una vez al año, en los más de los casos, tienen lugar revisiones en el sentido indicado. Las instituciones de crédito están sujetas a auditorías forzosas, practicadas por alguna empresa especializada en tal menester, y los reportes de los auditores quedan a disposición del IML. (Fuente: OCDE, 1987).

## NORUEGA

19.- Anteriormente, la Comisión de Bancos, Seguros y Valores hacía el máximo hincapié en las inspecciones in situ pero ahora ha crecido la importancia de las "audiencias" y el análisis "a domicilio" de los reportes y demás datos proporcionados por las instituciones de crédito. En las inspecciones in situ son evaluados la gerencia y el control de la institución y además, los inspectores examinan la cartera de crédito de aquélla y consideran esmeradamente la experiencia con la pérdida de préstamos y la posibilidad de que tal anomalía llegue a repetirse. La Comisión puede acudir directamente al auditor de una institución en cualquier momento, y lo hace bastante a menudo. Además, las leyes bancarias exigen de todos los bancos el mantenimiento de un comité de control que supervise las actividades bancarias. El comité de control alertará a la Comisión cuando exista el peligro de que un banco sufra mayores o iguales pérdidas. El comité de control lo eligen los representantes del mismo y tendrá por lo menos tres miembros. El auditor está obligado a suministrar al comité de control la información necesaria. (Fuente, OCDE, 1987).



## **NUEVA ZELANDIA**

20.- El monitoreo de la situación financiera y de las exposiciones a riesgo de los bancos y las instituciones supervisadas se realizará mediante una serie de resultados estadísticos y a través de consulta con la gerencia. No está ninguna relación directa entre el Banco de Reserva y los auditores, si bien se pone a consideración de la autoridad legislativa el que los auditores comuniquen al Banco de Reserva cuando seriamente existan preocupaciones acerca de la viabilidad financiera institucional (Fuente: OCDE, 1987).

## **PORTUGAL**

21.- La autoridad supervisora del sistema bancario (el Banco de Portugal) lleva a cabo inspecciones de las instituciones de crédito por medio de sus auditores. La finalidad de tales inspecciones está en recoger los más detallados datos acerca de la actividad y situación de las instituciones crediticias, verificar la exactitud de los informes que están obligadas a remitir regularmente al Banco de Portugal y, ocasionalmente, inquirir en algún aspecto específico cuando se sospechen irregularidades. Las inspecciones no son practicadas a intervalos regulares, sino que, naturalmente, son más frecuentes cuando exista la sospecha, o el conocimiento, de deficiencias en el funcionamiento de cualquier institución de crédito. (Fuente, OCDE, 1987).

## **REINO UNIDO**

22.- El Banco de Inglaterra no efectúa inspecciones in situ en forma regular. Ahora bien, conforme a la Ley Bancaria, puede designar a personas que investiguen y reporten acerca de la institución titulada (y de su empresa matriz, subsidiarias y filiales), cuando parezca deseable hacerlo en interés de los depositantes.

La supervisión de instituciones tituladas está fundada en el análisis regularmente efectuado de los resultados de frecuentes y amplias entrevistas y controversias con altos funcionarios administrativos de la institución, en el curso de las cuales es normal que se recabe información adicional no abarcada por los resultados estadísticos. El Banco mantiene, asimismo, estrechos contactos con autoridades supervisoras de Ultramar, con los que pueda discutir casos particulares que entrañen una compartida responsabilidad de supervisión. No existen en la actualidad requisitos especiales de auditoría, aparte de los que se aplican a las empresas británicas en general. Los auditores no tienen el deber de proporcionar información a aquellos bancos que no tengan directamente la facultad de su nombramiento o remoción.

Empero, la relación entre los auditores y el Banco hállase actualmente sujeta a debate en el contexto de la propuesta legislación bancaria, con la mira de ampliar el diálogo y la cooperación entre las dos partes. (Fuente: Supervisión Prudencial en la Banca, OCDE, 1987).

## SUECIA

23.- Los exámenes in situ son uno de los principales elementos de supervisión. Tales exámenes son efectuados por el departamento de crédito (calidad del préstamo y administración de carteras) y el departamento de contabilidad (verificación de reportes financieros y sistemas de control interno) de la Junta de Inspección del Banco. La frecuencia de los exámenes regulares viene a ser de una vez cada tercer año. Se lleva a cabo en las oficinas principales de los bancos y en sus mayores sucursales. Las cuentas de los bancos deben ser revisadas cuando menos por dos auditores designados por los accionistas y un auditor que nombre la Junta de Inspección del Banco. Además de verificar las declaraciones y las cuentas financieras, los auditores tienen que examinar los grandes créditos y las transacciones de propiedad, así como las normas administrativas y los controles internos.

Los auditores nombrados por la Junta reportarán a ésta cuantas observaciones revistan importancia. Asisten a las reuniones de los auditores de los accionistas y dan respuesta a cualquier interrogatorio de la Junta. (Fuente: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987).

## SUIZA

24.- Normalmente, la Comisión Bancaria Federal no efectúa inspecciones in situ, sino que primordialmente se atiende a informes emitidos por auditores externos independientes designados y pagados por el banco, bien que sujetos a la aprobación de dicha Comisión. Sólo empresas con título pueden ser encargadas de la auditoría de bancos. Los auditores tienen que examinar las cuentas y la organización del banco anualmente, mediante informes que ofrezcan un claro cuadro de la situación del banco examinado.

Compete asimismo a los auditores verificar que los bancos hayan observado los preceptos de la ley y los reglamentos bancarios. El informe anual de los auditores debe ser sometido a la junta de directores del Banco y a la Comisión Bancaria. Además, se requiere de los auditores externos que lleven a cabo imprevistas auditorías transitorias, así como que soliciten que tales auditorías provisionales corran a cargo de auditores distintos de los regularmente encargados de las revisiones. El contenido de los reportes de los auditores viene determinado por directrices oficiales. (Fuente: Supervisión Prudencial en la Banca, OCDE, 1987).

**TAILANDIA**

25.- La ley de la Banca Comercial, de Tailandia, faculta al Ministro de Finanzas a designar inspectores que examinen los asuntos de los bancos e informen sobre los mismos; sin embargo, en la práctica, la supervisión de instituciones financieras es delegada al Banco de Tailandia. De hecho, la función supervisora es desempeñada por los departamentos de supervisión y examen bancario y financiero. Aproximadamente, son 600 las personas empleadas en los departamentos de supervisión, donde se les asignan, con estas tareas, las de examen, análisis, titulación y administración. El alcance de la supervisión se extiende a bancos comerciales, compañías de financiamiento, empresas aseguradoras, compañías de finanzas y valores, y compañías de crédito hipotecario. Un pequeño número de instituciones especializadas, de propiedad estatal, se halla bajo el control directo del Ministerio de Finanzas, a saber; Banco de Ahorro, Banco de Agricultura y cooperativas agrícolas, y el Banco oficial de la Vivienda. Las actividades de supervisión para bancos e instituciones financieras se realizan desde dentro y desde afuera de los respectivos países. Durante la década de los ochenta, el proceso de examen in situ ha evolucionado desde la determinación del cumplimiento de las leyes a la consideración del estado y la solvencia de los activos. Las autoridades de supervisión ya habían empezado a cambiar el enfoque de sus exámenes en el momento de producirse la crisis de las sociedades financieras, de 1983. Mas el proceso aún no maduraba, y se carecía de las facultades legales necesarias para imponer sanciones correctivas a las instituciones financieras. El decreto de emergencia por el que se modificaba la ley de Bancos Comerciales (1985) reforzó considerablemente la capacidad operativa de los supervisores.

Hoy en día, el marco global de la supervisión y el examen bancarios es sumamente satisfactorio y se sitúa entre los mejores que están vigentes en países en desarrollo. (Fuente: V, Polizzatto).

**TURQUIA**

26.- La auditoría de bancos es ejercida principalmente por la institución de Auditores y Asistentes Bancarios Juramentados que, respecto a este menester, está asociada con la Subsecretaría del Tesoro y del Comercio Exterior. Los auditores y Asistentes de Bancos controlan la aplicación de la ley bancaria y de otros preceptos legales de interés para los bancos, el manejo de toda clase de operaciones bancarias, y la identificación y el análisis de las relaciones y balances entre las cuentas de activos, créditos, acervo y reservas de capital, pasivos, pérdidas y ganancias, y otros factores que afecten la estructura financiera de los bancos. Dicho organismo jurado (de auditores y asistentes) posee asimismo la facultad de solicitar cualquier clase de información de los bancos, así como de las participaciones y personas jurídicas que con aquéllos se relacionen y de examinar todos los libros, archivos y documentos. Los bancos, al igual que sus participaciones y empresas y personas con ellos vinculadas, están obligados a suministrar la información solicitada y a presentar sus libros, registros y documentos, para que sean examinados. De conformidad con la Ley Bancaria, los bancos tienen que designar por lo menos dos auditores internos. Además de informes anuales, estos auditores tienen la obligación de someter reportes trimestrales a la Subsecretaría del Tesoro y de Comercio Exterior, en los que muestren la adecuación de las actividades del banco con lo que prescribe la ley bancaria. Los bancos deben, asimismo, contar con el servicio de inspectores, a fin de controlar dicha adecuación de sus actividades con los preceptos y los principios bancarios. De igual manera, los bancos son requeridos para que expidan sus hojas de balance anuales y sus cuentas de utilidades y pérdidas al Banco Central, el cual puede solicitar de ellos información detallada sobre depósitos bancarios, así como acerca de las posiciones que tengan en cuanto a divisas extranjeras y otras operaciones. El Banco Central estará al tanto y la examinará de la posición financiera de los bancos y someterá sus puntos de vista al respecto a consideración del Primer Ministro, aunado ello a las sugerencias que crea procedentes.

Según la legislación referente al Banco Central, los bancos en general estarán obligados a someter a dicho órgano los reportes elaborados por las instituciones de auditoría independientes, y que determine el Primer Ministro, con objeto de proveer acerca de la vigilancia y la auditoría de la posición financiera bancaria. (Fuente: Supervisión Prudencial de la Banca, OCDE, 1987).

**ANEXO NUM 2. CIRCULARES EN DONDE SE DELEGAN FACULTADES A LA CNBV.**

**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**

**COMISION NACIONAL BANCARIA**

**MEXICO, D.F. NOVIEMBRE 9, 1994.**

**OFICIO CIRCULAR NUM. 49283-1133**

**ASUNTO: Se remite Prontuario de Circulares y Oficios Circulares.**

**A TODAS LAS ENTIDADES SUJETAS  
A LA SUPERVISION, INSPECCION Y  
VIGILANCIA DE ESTA ORGANISMO.**

Durante los últimos años, las autoridades financieras han promovido, como parte de la política de modernización profundas transformaciones en el sistema financiero, a través de constantes adecuaciones a su marco jurídico, con el propósito fundamental de impulsar su desarrollo eficiencia y competitividad, con base en principios de desregulación operativa y fortalecimiento de las atribuciones de supervisión.

Como consecuencia de lo anterior, la Comisión Nacional Bancaria ha emitido recientemente un considerable número de Circulares y Oficios Circulares, con lo cual se ha incrementado significativamente su colección, al compilarse éstos con los expedidos en años anteriores.

Por tal motivo, y con el propósito de dotar a esas entidades de un instrumento que facilite tanto la consulta como la estricta observancia de las disposiciones emitidas por este organismo, la Vicepresidencia Jurídica a mi cargo llevó a cabo un proceso de depuración de la Colección de Circulares y Oficios Circulares, que comprendió hasta los números 1213 y 42563-1130, de fechas 28 de septiembre y 6 de octubre del año en curso, respectivamente.

El resultado de la primera etapa de la mencionada depuración se refleja en el Prontuario de Circulares y Oficios Circulares que como anexo se remite, el cual se encuentra integrado por índices numérico-cronológico y alfabético temático, así como por un apéndice que compila disposiciones en materia laboral, aplicables a las entidades que se rigen por la Ley Reglamentaria de la Fracción XIII bis del Apartado B, del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**OFICIO CIRCULAR NUM. 49293-1133**  
**Hoja Núm 2.**

El Prontuario de referencia no incluye algunas Circulares y Oficios Circulares que dejaron de tener aplicabilidad por haberse derogado los preceptos legales en que sustentaban; por tener vigencia transitoria, o por quedar sin efectos por otros emitidos con posterioridad, así como aquéllos que únicamente reiteraban la obligación de dar cumplimiento a normas previstas en ley. Respecto a estos últimos, es conveniente destacar que su eliminación no implica en forma alguna que esas entidades estén exentas de continuar observando dichas disposiciones.

Asimismo, es de señalarse que en el Prontuario aún subsisten algunas Circulares y Oficios Circulares que contienen disposiciones que no serían aplicables en la actualidad, cuya depuración se efectuará en una etapa posterior. Los resultados correspondientes los haremos de su conocimiento en fecha próxima.

Sírvanse acusar recibo del presente Oficio Circular, que deja sin efecto al diverso 6986-1088 de fecha 14 de enero de 1993.

**A T E N T A M E N T E**

**DR. PEDRO ZAMORA SANCHEZ**  
Vicepresidente Jurídico



**SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO**  
**COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

México D.F., a 10 de julio de 1995.

CIRCULAR Núm. 1244

**ASUNTO :** Informes sobre reestructuración de créditos.

**A LAS INSTITUCIONES DE BANCA MULTIPLE:**

Mediante Circular Núm. 1240, expedida el 12 de junio del presente año, esta Comisión expidió Reglas para la entrega de información relativa a la reestructuración de créditos, así como respecto de la captación en Unidades de Inversión (UDIS) de esas instituciones.

En virtud del Acuerdo recientemente celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Asociación de Banqueros de México, A.C. para crear el Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda, esta Comisión, con fundamento en los artículos 97 de la Ley de Instituciones de Crédito y 19 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le da a conocer los modelos de formas para la entrega de información semanal y mensual sobre la reestructuración de créditos dentro del mencionado Programa de Apoyo para Deudores de Créditos de Vivienda, mismos que se adjuntan a la presente Circular. La entrega de información citada deberá ajustarse a lo dispuesto en la referida Circular Núm. 1240.

**A t e n t a m e n t e**

**COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

**LIC. EDUARDO FERNANDEZ GARCIA**

**Presidente**



## MODELO DE FORMA PARA LA ENTREGA DE INFORMACIÓN MENSUAL SOBRE LA REESTRUCTURACIÓN DE CRÉDITOS

### INFORME SOBRE REESTRUCTURACIONES DENTRO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA VIVIENDA

Mes reportado: \_\_\_\_\_ de 1995

Opción	Números de crédito	Monto (UDIS)	Monto (millones N\$)	% Cartera vencida asociada a la reestructuración	Margen * (%)
--------	-----------------------	-----------------	-------------------------	--	-----------------

20 años, créditos menores a 200 mil NP
25 años, créditos menores a 200 mil NP
30 años, créditos menores a 200 mil NP
20 años, créditos menores a 200 mil NP
25 años, créditos menores a 200 mil NP
30 años, créditos menores a 200 mil NP

\* Margen al que se reestructuraron los créditos

**COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES**

**BANCO DE MEXICO**

**México, D.F., 11 de octubre de 1996.**

**CIRCULAR 10-211**

**ASUNTO: INFORMACION SOBRE CARTERA DE VALORES Y OPERACIONES ACTIVAS Y PASIVAS.** Nuevos formularios y procedimientos para su entrega

**A LAS CASAS DE BOLSA:**

Con el propósito de evitar duplicidad y uniformar la información relativa a la cartera de valores y operaciones activas y pasivas que esas casa de bolsa deben proporcionar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y a fin de lograr mayor eficiencia en su proceso de envío y recepción, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con fundamento en los artículos 27 fracción 1 de la Ley del Mercado de Valores, 24 y 36 de la Ley del Banco de México 4, fracciones V y XXXVI, 16, fracción 1 y 19 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, han resuelto establecer nuevos formularios y procedimientos para su entrega, de conformidad con las siguientes disposiciones:

**PRIMERA.-** Las casas de bolsa proporcionarán mensualmente al Banco de México, la información relativa a tenencia y préstamo de títulos de deuda y reportos de títulos de deuda, mediante su transmisión directa vía electrónica a través del correo BANXICO, utilizando el formulario que se identifica como EV-1, cuyo llenado habrá de efectuarse conforme al instructivo que se acompaña a la presente Circular como Anexo 1, a más tardar dentro de los primero diez días hábiles del mes inmediato siguiente al que la información corresponda.

**SEGUNDA.-** Las casas de bolsa enviarán mensualmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información relativa a instrumentos de renta variable, operaciones de derivados, recibos de depósito comúnmente denominados ADR's y operaciones activas y pasivas, mediante su transmisión directa vía electrónica por medio de la red del sistema financiero, utilizando los formularios que se identifican como EV-2 EV-3 y EV-4, cuyo llenado habrá de realizarse conforme a los instructivos que se adjuntan a esta Circular como Anexos 2, 3 y 4, respectivamente, a más tardar dentro de los primero diez días hábiles del mes inmediato siguiente al que la información corresponda.

La información deberá enviarse en un solo archivo por cada formulario.

**TERCERA.-** La información a que se refieren las disposiciones primera y segunda deberá comprender la de sus oficinas y filiales establecidas en el extranjero, las que serán identificadas dentro de cada archivo por la clave que les corresponda conforme al Anexo 5 de la presente Circular.

Adicionalmente las casas de bolsa utilizarán las claves de monedas, de tipo de valor, de origen, de tasas de interés de referencia y de posición de derivado, que se indican en los Anexos 6 a 10 de esta Circular.

**CUARTA.-** La información deberá enviarse una sola vez y se recibirá asumiendo que reúne todas las características requeridas, en virtud de lo cual no podrá ser modificada, generando el sistema un acuse de recibo electrónico.

Una vez recibida la información será revisada y de no reunir la calidad y características exigibles o ser presentada en forma incompleta, se considerará como no cumplida la obligación de su presentación y, en consecuencia, se procederá a la imposición de las sanciones correspondientes.

**QUINTA.-** Las casa de bolsa notificarán por escrito a la Dirección Estadística de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, sita en Insurgentes Sur 1971, Torre Norte, Piso 6, Col. Guadalupe Inn, 01020 México, D.F., el nombre de las personas responsables de proporcionar la información a que se refiere la presente Circular, en forma que como modelo se adjunta como Anexo 11. Las designaciones deberán recaer en funcionarios de las dos jerarquías inferiores a la del Director General de la casa de bolsa, que tengan a su cargo la responsabilidad del manejo de la información.

La sustitución de cualquiera de los funcionarios responsables, deberá ser comunicada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en los términos del párrafo anterior, dentro de los tres días hábiles siguientes al de la situación.

### TRANSITORIAS

**PRIMERA.-** Las disposiciones contenidas en la presente Circular entrarán en vigor el 14 de octubre de 1996.

**SEGUNDA.-** Las casa de bolsa deberán enviar al Banco de México y a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la información a que se refieren las disposiciones primera y segunda, correspondiente a los meses de junio y julio del año en curso, a más tardar el 21 de octubre de 1996, y la relativa a los meses de agosto y septiembre el 28 de octubre de 1996.

**TERCERA.-** A partir del 16 de diciembre de 1996 las casa dejarán de enviar los formatos CNV-M-12 tenencia de Títulos Gubernamentales, CNV-M-13 tenencia de Títulos de Renta Fija, CNV-M-14 tenencia de Títulos de Renta Variable, CNV-M-45 Operatividad del mes Títulos de Deuda, de renta variable, renta fija, colocados en oferta pública o mercado secundario, contenidos en la Circular 10-175, expedidas por la extinta Comisión Nacional de Valores; así como los incisos 4), 5) y 7) de los oficios 601-II-7263 al 601-II-7322, emitidos por la extinta Comisión Nacional Bancaria, en la parte correspondiente a la información que deben proporcionar las casas de bolsa que formen parte de grupos financieros en los que exista un banco, incluyendo la relativa a sus oficinas y filiales.

**CUARTA.-** Las casas de bolsa deberán notificar por escrito a la Dirección de Estadística de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, los datos relativos de sus oficinas y filiales que no se encuentren relacionadas en el Anexo 5 de la presente Circular, o bien, indicar aquéllas que ya no pertenezcan a la propia casa de bolsa, dentro de los quince días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente Circular.

Adicionalmente, las casas de bolsa que formen parte de un grupo financiero deberán notificar por escrito a la citada Dirección de Estadística, los datos relativos a las demás entidades financieras integrantes del grupo, incluyendo los de las agencias, sucursales y filiales de estas últimas, que no estén relacionadas en el Anexo 5 de la presente Circular, o bien, señalar aquéllas entidades financieras que ya no forman parte del grupo financiero, así como aquéllas agencias, sucursales o filiales que ya no pertenezcan a las citadas entidades financieras, dentro de los quince días hábiles siguientes a la entrada en vigor de la presente Circular.

El establecimiento, reubicación y clausura de agencias, oficinas, sucursales y filiales, o la incorporación o separación de las entidades financieras de un grupo financiero a que se refieren los párrafos anteriores, deberán comunicarse a la citada Dirección de Estadística, con la finalidad de que les sean asignadas o canceladas las claves de identificación respectivas.

**QUINTA.-** A partir de la fecha de la presente Circular, la red del sistema financiero, dispondrá de dos programas y sus respectivos instructivos, que incorporan los formularios a que se refiere esta Circular.

**Atentamente,**

**COMISION NACIONAL BANCARIA Y  
DE VALORES**

LIC. EDUARDO FERNANDEZ GARCIA.  
PRESIDENTE

**BANCO DE MEXICO**

LIC. ANGEL HASBACH DIRECTOR ANALISIS FINANCIERO	GENERAL DEL	PALOMINO DE SISTEMA CENTRAL	LIC. JAVIER ARRIGUNAGA DIRECTOR DE DISPOSICION DE BANCA
---	----------------	--------------------------------------	--