

20721
64



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLÁN"

"LOS PASIVOS DEL FOBAPROA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

KARINA CRUZ SOTO

ASESORA: LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCÍA VILLALOBOS

ACATLÁN, ESTADO DE MÉXICO. MAYO DE 2003.

A



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

Por darme la oportunidad de llegar
hasta el final de este camino.

A MI MADRE

Por todo el amor, ejemplo e impulso
para ser alguien en la vida.

A MI PADRE

Por todo el apoyo recibido durante todo
este tiempo.

A MIS HERMANOS

EDGAR Y VERONICA

Gracias por todo el cariño y sueños compartidos,
invaluables en todo momento.

IN MEMORIAM

NICANDRO, AMALIA, HECTOR

Por haberme brindado su amor y
otorgado sus conocimientos nunca los
olvidare.

A MIS TIOS

**ISABEL, CLARA, EDUARDO,
MARIO, ALEJANDRA, CATALINA Y LUISA**

Gracias por todos sus conocimientos y afecto.

A MIS PRIMOS

**ISABEL, FERNANDO, MARGARITA,
EMANUEL Y MACARENA**

Gracias por todo lo vivido y apoyo recibido.

A MIS PRIMOS

LUIS, ROSALBA Y HUGO

Por compartir conmigo los momentos felices y difíciles
de mi vida.

A MIS SOBRINOS

ITZEL, KARIME Y ALEJANDRO

Personitas que traen a mi vida una gran felicidad
espero que esto les sirva de ejemplo en un futuro.

A MIS COMPAÑEROS Y GRANDES AMIGOS

VANESSA, PERLA Y MILTON

Personas inolvidables en mi vida.

A MIS AMIGOS

**ISABEL, MARTHA, RUBEN, LAURITA,
LEONEL Y LIC. CANO.**

Por todos sus conocimientos, cariño e impulso
para concluir esta meta.

A LOS LICENCIADOS

JUAN JOSE MARGAIN MADRAZO

EMILIO GIL MEDINA

IRENE GOMEZ ISLAS

LUCILA SAUL HERNÁNDEZ

Por depositar en mi toda su confianza.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
Por la oportunidad concedida.

A EL CAMPUS ACATLAN
Por el albergue en sus aulas durante todo este tiempo.

A MIS PROFESORES
Por compartir conmigo todos sus conocimientos.

A LOS MIEMBROS DEL SINODO
LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS
LIC. GERARDO GOYENECHEA GODINEZ
LIC. GABINO E. CASTREJON GARCIA
LIC. ANDRES MEDINA PACO
LIC. JOEL HECTOR VILLARREAL LUNA

A LA LIC. MARIA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS
Por contribuir con sus conocimientos en la elaboración de esta investigación.

**EN FIN A TODOS AQUELLOS QUE HAN
CONTRIBUIDO A LOGRAR ESTA META Y QUE
POR EL MOMENTO ESCAPAN EN MI
MEMORIA.**

ÍNDICE

Págs

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I LA DEUDA PUBLICA EN MÉXICO

1.1 Reseña Histórica de la Deuda Pública en México.....	8
1.2 Concepto de Deuda Pública.....	19
1.3 Clases de Deuda Pública.....	22
1.3.1 Externa.....	23
1.3.2 Interna.....	25
1.3.3 Directa.....	26
1.3.4 Contingente.....	26
1.3.5 A Corto Plazo.....	27
1.3.6 A Largo Plazo.....	28
1.4 El Crédito Público.....	28
1.5 Los Empréstitos.....	30
1.6 Bases Constitucionales para la Celebración de los Empréstitos.....	33

CAPÍTULO II EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

2.1 Reseña Histórica de la Banca en México.....	38
2.2 El Banco de México.....	44
2.2.1 Reseña Histórica.....	44
2.2.2 Organización.....	46
2.2.3 Funciones.....	48
2.3 La Banca Múltiple.....	49
2.4 La Banca de Desarrollo.....	62

CAPÍTULO III AUTORIDADES QUE CONTROLAN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

3.1 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público.....	66
3.1.1 Reseña Histórica.....	66
3.1.2 Organización.....	68
3.1.3 Atribuciones.....	70
3.2 La Comisión Nacional Bancaria y de Valores.....	72
3.2.1 Reseña Histórica.....	72
3.2.2 Organización.....	77
3.2.3 Funciones.....	84

CAPÍTULO IV EL FOBAPROA

4.1	Reseña Histórica.....	89
4.2	Naturaleza Jurídica.....	95
4.3	Fundamento Jurídico.....	99
4.4	Funcionamiento.....	101

CAPÍTULO V LOS PASIVOS DEL FOBAPROA

5.1	Concepto de Pasivos.....	104
5.2	La Adquisición de Pasivos.....	107
5.3	La intervención del Ejecutivo.....	112
5.4	La Conversión de los pasivos del FOBAPROA en deuda Pública.....	127
5.5	Propuesta de Solución.....	144

CONCLUSIONES.....	147
--------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA.....	149
--------------------------	------------

LEGISLACIÓN.....	152
-------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El servicio bancario ha sido regulado de manera específica desde hace más de un siglo, dada su importancia para la vida social y económica de nuestro país.

Por la misma razón, las autoridades han velado por la solvencia y estabilidad del sistema bancario, salvaguardando los intereses del público usuario, ya que éste confía sus ahorros a una institución bancaria con la certidumbre de que su patrimonio se encuentra seguro.

La confianza de que los recursos depositados en un banco no corren riesgo se sustenta en un hecho notorio, ya que en México desde el inicio de la banca contemporánea, ningún ahorrador ha sufrido pérdida ni quebranto en su patrimonio aun cuando la institución en la que depositó sus recursos haya resultado insolvente.

Debido a esto, el Gobierno ha procurado que el respaldo al ahorro no descansa exclusivamente en recursos públicos, para lo cual ha establecido mecanismos que permiten que los propios bancos contribuyan a proporcionar esa protección.

En cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito expedida en el año de 1990, se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro conocido como FOBAPROA, mismo que se instituyó como un fideicomiso, que sería formado por el Gobierno Federal en el Banco de México, con la finalidad de realizar operaciones tendientes a evitar problemas financieros que pudieran llegar a presentar las instituciones de banca múltiple, para así procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones.

La Ley no dio al FOBAPROA el carácter de entidad de la Administración Pública Federal ya que expresamente señalaba que no se sujetaría a las disposiciones que regían a la misma.

Posteriormente, en diciembre de 1994 cuando se desplomó la economía en el país, hubo diversas repercusiones tanto económicas como jurídicas y sociales, ya que los bancos habían otorgado crédito a diversas personas físicas y morales, que al ser modificadas las mensualidades y tasas de interés, se vieron imposibilitadas para seguir pagando, colocándose así en cartera vencida.

A pesar de que los bancos iniciaron diversas presiones y demandas en contra de los acreedores, no se dieron los resultados que se esperaban, ya que no fue posible recuperar el importe de los préstamos que habían sido otorgados, provocándose una disminución de sus activos.

Ante esta problemática, en diciembre de 1995 el poder Federal operó un fondo para el rescate de bancos en riesgo de quebrar por sus excesivas carteras vencidas, por su mala administración y porque en muchos casos sus accionistas realizaron múltiples operaciones irregulares, como autopréstamos para invertir en otros negocios de su propiedad sin importarles el perjuicio ocasionado a las instituciones financieras y al país.

De esta manera el Ejecutivo instrumentó su labor de rescate del sistema bancario, por medio de la intervención de algunos bancos, así como por la compra de cartera vencida, entregándose a cambio pagarés, los cuales fueron avalados por el Gobierno Federal para garantizar las operaciones que se estaban llevando a cabo.

Estos pagarés tienen un vencimiento de 10 años y generarán intereses capitalizables, es decir, los intereses no se pagarán hasta su vencimiento, pero se incrementará paulatinamente el valor nominal de los mismos; sin embargo, no pueden ser vendidos y por lo tanto los bancos no pueden aumentar su liquidez.

En un primer momento, lo que se pretendía era comercializar esa cartera vencida, pero como esto no sucedió, la situación fue aún más complicada ya que los intereses continúan generándose en estos documentos, los cuales no pueden pagarse y menos aún recuperarse la suerte principal amparada en los mismos.

Ante el fracaso de la labor instrumentada por el Ejecutivo éste envió una iniciativa al Congreso de la Unión con la finalidad de que los pasivos que ha contraído el FOBAPROA fuera convertidos en deuda pública, con la finalidad de proporcionarles liquidez a los bancos, hecho que sucedió en el 2º periodo ordinario de sesiones del Congreso en el cual no se autorizó que dichos pasivos fueran convertidos en deuda pública, liquidándose el FOBAPROA y creándose el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, conocido como IPAB.

Ahora bien, si se convirtieran los pasivos del FOBAPROA en deuda pública se viola la Constitución, ya que el reconocimiento de la deuda pública debe ser por el Congreso de la Unión en los términos que se establecen en el artículo 73 Fracción VIII que prescribe que el Congreso tiene facultades para reconocer y mandar pagar la deuda nacional, hipótesis que no se satisface en el caso de la adquisición de la cartera vencida mencionada, ya

que la misma no fue autorizada con fundamento en los artículos 8 y 10 de la Ley General de Deuda Pública, por lo que no deben convertirse en deuda pública los pasivos del FOBAPROA.

En consecuencia, el objetivo de esta tesis es demostrar que la conversión de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública es inconstitucional en virtud de que la autorización de deuda contingente debe autorizarse directamente por el Congreso, y no por la Secretaría de Hacienda.

En el primer capítulo de la presente investigación, estudiaremos la deuda pública en México, comenzando por una reseña histórica, su concepto, las clases de deuda pública, el crédito público, los empréstitos y las bases constitucionales bajo las cuales se debe registrar.

En el segundo capítulo trataremos el sistema bancario en México, comentando en un primer momento los antecedentes históricos de la banca en México, así como el Banco de México como institución central en nuestro país, su organización y funciones, y por último la banca de desarrollo y la banca múltiple con sus características y régimen jurídico.

En el tercer capítulo analizaremos las autoridades que se encargan de controlar el sistema bancario mexicano, como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En el cuarto capítulo tocaremos el tema del FOBAPROA, iniciando por estudiar sus antecedentes históricos, el fundamento constitucional para su creación, su naturaleza jurídica y funcionamiento.

Por último, en el capítulo quinto abordaremos el tema de los pasivos del FOBAPROA, iniciando por explicar el concepto pasivos, la forma en que se adquieren y la intervención del Ejecutivo para que se llevara a cabo la conversión de estos pasivos en deuda pública.

CAPITULO I

LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

1.1. RESEÑA HISTÓRICA DE LA DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO

La deuda pública no es de reciente creación, ya que desde la antigüedad, los Estados se otorgaban préstamos entre sí, los cuáles eran difíciles debido a las bancarrotas que se producían con el advenimiento de nuevos soberanos; dichos préstamos se realizaban por sumas pequeñas, a breve plazo y amparados con garantías reales y personales.

Al inicio del siglo XIX, se da un gran auge de la deuda pública, debido a que las naciones comienzan a organizarse jurídicamente, los préstamos pasan a ser permanentes, elásticos, productivos y la responsabilidad del Estado toma relevancia, dando nacimiento a las primeras casas de bolsas y mercados de valores, factor decisivo para que adquiriera esplendor el crédito público y por consiguiente la deuda pública.

En el caso específico de nuestro país, el primer dato que encontramos es en 1822, cuando son entabladas las primeras negociaciones de un empréstito con Londres; sin embargo, para poder comprender el principio y desarrollo posterior de éste empréstito y otros préstamos que le siguieron, es preciso tener en cuenta varios antecedentes del estado de la hacienda pública y de la economía novohispana en el régimen colonial.

El estado de las finanzas públicas novohispanas en el primer decenio del siglo XIX era completamente sereno, su administración recaudaba el doble de lo que gastaba y a pesar de que una parte de la recaudación fiscal pasaba a España, la colonia no tenía ningún perjuicio en su erario.

Por lo que se refiere al crédito público, el gobierno virreinal y el metropolitano recurrían en busca de recursos a través de las corporaciones religiosas, del Consulado de Mercaderes y del Tribunal de Minería.

En 1810, con la proclamación de Independencia, se vieron afectadas las operaciones mercantiles y el crédito, la gente prefería conservar su dinero en vez de prestarlo.

Con el triunfo de la Independencia, Iturbide exhortó a los españoles domiciliados en el país a hacer de México su patria; y por otro lado, España no reconoció la Independencia de su antigua colonia, dejando abierta la posibilidad de intentar una reconquista.

La amenaza de reconquista de España causó que el gobierno realizara una reducción en los impuestos y derechos, registrándose en 1821 un déficit mayor en el erario que en 1810, ante tal situación, Iturbide se vio en la necesidad de acudir a los comerciantes, con la finalidad de conseguir un préstamo mensual que cubriera dicho déficit, los comerciantes le negaron el préstamo, por lo que, optó por implantar los préstamos forzosos, lo cual ocasionó la emigración de los capitales españoles

Por esta razón, el gobierno solicitó se nombrara una junta a la cual se denominó *El Crédito Público*, la cual se encargaría de realizar un informe que contuviera la cantidad exacta de los activos y pasivos adquiridos con motivo de la Independencia de nuestro País. La Junta rindió su informe en 1822, especificando que en las arcas del gobierno no había fondos ni para las necesidades elementales y menos aún para cubrir la deuda pública.

Ante tal situación, el gobierno se vio en la necesidad de buscar recursos en el exterior, pero la situación de la política internacional no lo favorecía, ya que las naciones latinoamericanas al lograr su independencia y al contraer sus primeros empréstitos con Londres, el continente europeo se encontraba dominado por la Santa Alianza, misma que repudiaba las revoluciones que liberaban a las naciones, persiguiendo la reestructuración de las monarquías.

En España, se logró restablecer el gobierno absolutista, teniendo como reacción la reconquista de nuestro país, teniendo en cuenta la amenaza de España, el gobierno intentó conseguir un préstamo en Londres, pues se creía que Inglaterra forzosamente se interesaría en el futuro de nuestro país.

Por ello, los legisladores mexicanos autorizaron al gobierno imperial la contratación de un préstamo con Londres, que debía conseguirse bajo las condiciones menos onerosas, pero Londres al observar la posibilidad de una reconquista quiso tomar ventaja en cuanto a las condiciones para su contratación, por lo que, fue suspendida su firma.

Años después la situación económica mejoró al tomar posesión de la Presidencia de la República el Gral. Vicente Guerrero, ya que éste tuvo el acierto de nombrar dentro de su gabinete a Lucas Alamán y a Francisco Arrillaga, los cuales como primera medida ordenaron la suspensión de los préstamos forzosos y la implantación de nuevas contribuciones, adoptando

las economías más severas en todos los ramos, consiguiendo con esto la confianza en el gobierno mexicano, reanudándose nuevamente las gestiones para celebrar el empréstito con Londres.

Las nuevas gestiones comenzaron en el año de 1823, hechas por el representante del gobierno Francisco Borja Migoni, con la firma B.A. Goldschmidt and Co, en medio de una situación desfavorable para México, pues con la intervención francesa, había descendido considerablemente la bolsa de Londres; sin embargo, Migoni logró conseguir el empréstito, el cual fue firmado en Londres en febrero de 1824.

En el contrato, Londres se comprometía a prestar la cantidad solicitada con un interés anual del 5%, y México otorgaba como garantía del préstamo la tercera parte de todos sus derechos sobre las aduanas marítimas del Golfo de México; asimismo, el gobierno mexicano, se comprometía a no contraer nuevos empréstitos durante un año, estipulación importante en vista de que se habían comenzado a realizar negociaciones con la Casa Barclay.

El préstamo Goldschmidt fue recibido en México con satisfacción, sin imaginar las dificultades en que se vería México al contraer esa deuda.

Lucas Alamán, ministro de Relaciones Exteriores e Interiores, años después, la consideró como funesta para el País, pero en 1823 y hasta 1824, no se levantó la voz contra ella. Lorenzo de Zavala, unos años después, criticó el empréstito como superfluo por las medidas de economía en el País, ya que los recursos hubieran sido suficientes para satisfacer las necesidades del momento, aun cuando reconoció que no se había podido lograr un precio mejor debido a la presencia de Agustín de Iturbide en Londres, con el objeto de preparar una invasión en México.¹

Vencido el término, México celebró otro empréstito con la Casa Barclay, Herring Richardson and Co, en agosto de 1824.

Ambos convenios han sido considerados como una desgracia para el País, ya que el tipo de venta de los bonos mexicanos fueron bajos, debido a que México acababa de atravesar por una serie de guerras; sin embargo, dichos empréstitos sirvieron para que nuestro País gozara de paz por un tiempo.

La pacificación no duró mucho, pues la situación económica de nuestro país empeoró nuevamente, motivo que sirvió a inconformes para

¹ Colegio de México, *HISTORIA DE LA DEUDA EXTERIOR DE MÉXICO (1823-1946)*, 2ª edición, México 1981, p. 29.

realizar movimientos, originándose la Guerra Civil, así el gobierno tuvo que disponer de los recursos que se encontraban en las arcas para obtener la tranquilidad en el territorio.

Con la Guerra Civil, el sistema federal quedó en las peores circunstancias, ya que, con la expulsión de los españoles del territorio, se cerraron los centros mercantiles europeos.

Debido a esto el gobierno le confirió el poder al General Bustamante para que buscara recursos, a fin de resolver la problemática del erario público, pero fue inútil, ya que con los levantamientos, los prestamistas perdieron la confianza en la capacidad de pago de nuestro país, situación que obligó al gobierno mexicano a negociar la capitalización de los intereses.

La solicitud del gobierno en capitalizar los intereses resultó favorable; los tenedores de bonos formaron un comité, el cual se encargaría de negociar con las autoridades mexicanas; con la capitalización, el gobierno mexicano obtuvo grandes ventajas, debido a que los bonos adquiridos antes de la negociación se cotizaban más abajo que los nuevos.

Pero estas ventajas no sirvieron de mucho a la economía nacional, ya que pronto se produjo la separación de Texas, poniendo todo el interés en recuperar la provincia perdida, así como asegurar los territorios situados al poniente del territorio; en estas condiciones el Congreso de la Unión facultó al Ejecutivo para que colonizara las tierras que le eran o deberían ser nacionales, mediante ventas, arrendamientos a largo plazo o hipotecas, empleando el producto de estas operaciones en la amortización de la deuda nacional.

Esto sirvió de base para que el Congreso de la Unión expidiera en el año de 1845 una Ley para llevar a cabo la liquidación de la deuda pública, en la que se especificaba lo siguiente: *I.- Los intereses no se capitalizarían, II.- El rédito pactado no excedería del 5%, III.- El monto actual de la deuda no debía ser aumentado, IV.- Para su pago, no debían enajenarse los bienes nacionales, ni hipotecarse total o parcialmente el territorio de la República.*²

Con la expedición de la Ley de 1845, se originaron diversas negociaciones en 1846, dando origen a la conversión de la deuda, la cual se entorpeció por la guerra con los Estados Unidos.

La guerra con los Estados Unidos en 1948 le costó al gobierno mexicano, la cesión de más de una tercera parte de su territorio nacional, lo

² IBÍDEM, p. 64.

cuál causo una enorme desilusión entre los tenedores de bonos británicos, pues México no había podido pagar los intereses y se pensaba que menos aún con la pérdida de su territorio.

Con la promulgación del Tratado de Guadalupe Hidalgo, en el cual se obligaba a los Estados Unidos a pagar a México una indemnización por las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos contra México, los tenedores de bonos mexicanos mandaron llamar al Presidente del Comité de Tenedores de Bonos, el cual solicitó de inmediato el pago de los intereses de los bonos con fondos de la indemnización estadounidense.

El Comité aseguraba que la porción del territorio nacional cedida a los Estados Unidos, se encontraba hipotecada a los tenedores de bonos y por tanto tenían derecho a una parte de la indemnización a lo cual México dio respuesta a través de su Secretario de Hacienda de la siguiente manera:

El Gobierno mexicano no consagrará cantidad alguna de la indemnización americana a sus acreedores, debido a la renuncia de 1846, a la hipoteca de los terrenos que se acababan de enajenar al gobierno americano.³

De esta forma México no realizó pago alguno a los tenedores de bonos con la indemnización otorgada por los Estados Unidos; sin embargo, con las negociaciones realizadas en 1849 se llegó al acuerdo de cubrir una parte de la deuda.

Años más tarde siendo Presidente de la República Ignacio Comonfort, plantó la idea de realizar la desamortización de los bienes raíces del clero, con la finalidad de pagar la deuda nacional.

La idea fue aprobada por nuestros gobernantes de inmediato, expidiéndose en 1856 la Ley Lerdo, misma que autorizaba la desamortización de los bienes raíces de las corporaciones religiosas.

A partir de 1861, se empieza a llevar a cabo la nacionalización de los bienes del clero. La reacción de los tenedores de bonos en un primer momento fue de esperanza, ya que pensaban que al recibir los bienes confiscados el gobierno les iba a pagar la deuda, pero esto no resultó así.

El incumplimiento en el pago de la deuda causó que las puertas en el extranjero se le cerraran a nuestro país y por más gestiones que se realizaron para contratar nuevos empréstitos no sirvió de mucho.

³ IBIDEM, p. 69

Es en 1864, con la instauración del Imperio de Maximiliano, cuando se logra contraer dos empréstitos, mismos que contribuyeron a triplicar la deuda externa.

Fue tan clara la obligación contraída por el gobierno francés con relación a estos empréstitos que cuando llegó a su fin la intervención, el gobierno tuvo que asumir abiertamente el pago de las obligaciones expedidas por Maximiliano.

Por otro lado, el desarrollo industrial a que habían llegado las grandes potencias originó un aumento en la producción, que exigía la búsqueda de nuevos y mejores mercados y fuentes adicionales de materias primas.

México había quedado aislado de Europa a partir de la Intervención Francesa; Estados Unidos era el único país con el que tenía relaciones comerciales importantes.

Cuando México sintió la presión de la política expansionista de Estados Unidos, su aislamiento del resto le provocó bastante inquietud, Europa, al darse cuenta de esta situación, empezó a interesarse por contrarrestar la influencia política y económica de Estados Unidos sobre México, optando el gobierno mexicano por tratar de reanudar las relaciones diplomáticas con Europa.

Respecto a Francia, la reanudación no presentaba obstáculos, pues no había celebrado ningún tratado con México antes de la Intervención, sin embargo, se convino que ninguno de los gobiernos debía de hacer reclamaciones para con el otro, ni en su nombre ni en el de sus nacionales, por lo que en 1880, México y Francia entablaron sus relaciones.

Con Inglaterra fueron más difíciles los arreglos, ya que tenía negocios pendientes con México, la deuda de Londres, había sido afectada por la suspensión de pagos, situación que no fue obstáculo para que reanudaran sus relaciones.

Respecto a Estados Unidos, éste condicionó su arreglo en cuanto a que fuese rechazado el gobierno de Porfirio Díaz y al no tener una respuesta favorable, el gobierno estadounidense exigió el pago puntual de las reclamaciones falladas por la Comisión mixta, creada por la Convención de 1868.

Después de algunos años Estados Unidos decidió cambiar su política para con México, en parte porque el gobierno mexicano había cumplido puntualmente con el pago de la deuda, y por otra, porque Estados Unidos

atravesaba por una crisis de exceso de capitales, los cuales no tenían campo para emplearlos y regular así su rendimiento.

En tales circunstancias, los capitalistas estadounidenses, decidieron invertir su capital en México. El gobierno mexicano propuso, que se invirtieran esos capitales en la construcción de ferrocarriles, los cuales permitirían mantener una mejor comunicación, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

En 1880, durante el primer gobierno de Porfirio Díaz es construido el principio de esta vía de comunicación, la cual no resultó del todo ventajosa, ya que ocasionó una desigualdad entre los ingresos y los egresos del erario debido a las responsabilidades contraídas por los ferrocarriles.

Al inicio del segundo periodo presidencial de Porfirio Díaz, se mandó realizar un estudio de la situación financiera del país, con el fin de combatir los déficits existentes a causa de la construcción de los ferrocarriles.

El asunto fue encomendado a la Junta del Crédito Público, para que en presencia del Secretario de Hacienda, se discutieran las proposiciones e ideas y así se vencieran todos los obstáculos que se habían presentado en años pasados.

De estas discusiones surgió la Ley de 22 de Junio de 1885, conocida con el nombre de Conversión Dublán. Esta ley tenía por objeto unificar los documentos que representaban la deuda, y fijar las bases para el reconocimiento, consolidación y conversión de toda la deuda pública, desde la independencia hasta el año 1822.

En el último decenio del siglo XIX, la deuda pública se incrementó considerablemente y fue objeto de nuevos reconocimientos, conversiones y arreglos a través de emisiones en Alemania e Inglaterra.

El incremento de la deuda, obligó al Ejecutivo solicitar facultades al Congreso para contratar un empréstito que le permitiera consolidar y convertir la deuda con motivo de los ferrocarriles, este empréstito debía contribuir también a pagar la deuda pública.

Así pues, en el año de 1890 se autorizó al Ejecutivo un préstamo denominado Empréstito Exterior Mexicano, que se encargaría de consolidar y convertir los créditos que se adeudaban a las empresas ferrocarrileras hasta 1889.

Aun que el régimen de Porfirio Díaz fue criticado por su política de fomento a las inversiones extranjeras, es indudable que el progreso del país se debió en parte a ellas, así como el crecimiento exterior.

Debido a la situación económica tan severa, es nombrado Presidente de la República, Francisco I. Madero, el cual al percatarse que las recaudaciones eran inferiores a las erogaciones, decidió buscar nuevas fuentes de ingresos que le permitieran hacer frente a los gastos con motivo de la Revolución.

Es en mayo de 1912 cuando se otorga al gobierno mexicano un nuevo empréstito, el cual no contribuyó a mejorar la situación interna del país.

Con el gobierno de Huerta, se aumentó la desconfianza debido a la intranquilidad en que se veía sumido el país, lo cuál tuvo como efecto directo la desaparición del oro de la circulación y la suspensión de pagos en metal por los bancos, quedando únicamente en la circulación, billetes de banco, los cuales Huerta declaró como de circulación forzosa.

Esto último trajo como consecuencia, que al no existir un Banco Central, se emitiesen más billetes de los que podría amparar el gobierno con las reservas, lo que ocasionó que se produjera un desequilibrio en el sistema bancario.

Durante el régimen de Carranza (1915-1920), se tomó en préstamo forzoso, las reservas monetarias en metal precioso, dichas reservas fueron empleadas en el restablecimiento del peso metálico en circulación.

La eficacia de esta medida consiguió la estabilización del peso; sin embargo, Carranza solicitó en 1917 al Congreso de la Unión que le concediera facultades para contratar un empréstito, y así cubrir los déficit presupuestarios, petición que le fue negada.

Al abandonar el poder Carranza y tomar posesión de él Obregón, nuestro país se enfrentó a serios problemas, ya que el gobierno de Obregón no era reconocido por Estados Unidos y en consecuencia México no podía obtener empréstitos para financiar su programa de reconstrucción.

Es hasta principios de 1921, cuando Manuel C. Téllez, encargado de los negocios de México en Washington, visitó a Thomas W. Lamont, el cual le expresó la intención de su gobierno en discutir un arreglo ventajoso para ambas partes.

La intención de llegar a un acuerdo se vio reflejada en el Convenio denominado Lamont- De la Huerta, en el cual el gobierno mexicano se

comprometía a cubrir el capital e intereses, a partir de la suspensión de pagos, lo cual no alivió la economía nacional.

Al tomar posesión de la Presidencia el Gral. Plutarco Elias Calles, y al ver la situación financiera del país, se vio en la necesidad de solicitar al Congreso de la Unión, facultades extraordinarias para discutir un nuevo convenio.

Es en 1930 cuando se firma un nuevo convenio al que se le denominó Convenio de Montes de Oca-Lamont, el cual consideraba que los compromisos financieros del Gobierno, debían estar basados en la capacidad de poder cumplir puntualmente con lo pactado.

Años más tarde siendo Presidente de la República el Gral. Lázaro Cárdenas, se realizó un acercamiento entre México y el Comité de Tenedores de Bonos, con el fin de reanudar el servicio de la deuda, pero las negociaciones no pudieron llevarse a cabo, debido a que se produjo la Expropiación Petrolera.

La estrategia defensiva de México consistió en buscar un arreglo con los Estados Unidos sobre algunos asuntos, el más urgente era el de las reclamaciones que realizaban los ciudadanos norteamericanos por afecciones de Tierras debido a la Reforma Agraria, problema que fue resuelto mediante el Convenio de Noviembre de 1938.

Restablecidas las relaciones con los Estados Unidos, fue posible negociar la Enmienda Pani, que excluyó de nueva cuenta los bonos ferroviarios de la deuda exterior, a cambio de la devolución de las líneas a la Compañía propietaria; pero los pagos derivados de la Enmienda Pani resultaron excesivos para las posibilidades de nuestro país y fueron suspendidos de nueva cuenta.

El 5 de noviembre de 1942, el gobierno de México presidido por Manuel Ávila Camacho, y el Comité Internacional de Banqueros, celebraron un Convenio, en el cual se estableció la obligación del gobierno mexicano de liquidar la deuda externa en su totalidad, así como el cumplimiento de algunas obligaciones derivadas de los ferrocarriles que habían sido excluidas por largo tiempo; México cumplió con todas las obligaciones contraídas en el Convenio de 1942.

En 1946, el Comité Internacional de Banqueros y el Gobierno llegaron a un acuerdo en cuanto al ajuste de los bonos vencidos pendientes de pago de los Ferrocarriles Nacionales de México.

En este acuerdo se ofrecieron dos opciones a los tenedores de bonos, bajo el Plan "A" y el Plan "B". El primero consistía en que los bonos de ferrocarriles iban a ser tratados substancialmente igual a los bonos sujetos a Convenio de 1942; en el segundo se especificaba que los tenedores no iban a recibir intereses corrientes, y los bonos iban a ser redimidos anualmente a través de una anualidad establecida a precios gradualmente crecientes, desde 21% del monto del principal original de 1946 hasta la par de 1974. México cumplió con todas sus obligaciones que fueron convenidas en 1946.

Después de la Segunda Guerra Mundial y durante los gobiernos de Miguel Alemán Valdés y de Adolfo Ruíz Cortínez 1949, 1952, 1953, 1958, fue incrementada en proporción elevada, la colocación de empréstitos, tanto internos como externos.

El incremento en la colocación de bonos obedeció principalmente por la confianza que mostraron en nuestro país los particulares y gobiernos extranjeros, después de la consolidación de adeudos de 1942 y 1946.

Es hasta 1976, cuando se registra una nueva crisis en la economía nacional, principalmente por la contratación de pasivos a corto plazo, lo cual origina deuda pública imposible de pagar, esta crisis fue de corta duración, ya que con el descubrimiento de cuantiosas reservas de petróleo se cubrieron los adeudos contraídos por los empréstitos a corto plazo y propicio un cambio drástico en la política y economía.

De esta forma el gobierno de López Portillo se enfrentó a un nuevo problema, ahora en vez de ajustarse a la escasez debía administrar la abundancia; desafortunadamente la administración de los recursos petroleros fueron mal empleados, lo cuál provocó un déficit en la economía nacional.

A mediados de 1981, los precios del petróleo bajaron, produciéndose con esto un desequilibrio en los sectores externos y fiscales del país.

La causa de la crisis de 1982, fue el creciente déficit fiscal y el endeudamiento externo, después de que México recurrió a la suspensión de pagos en 1982.

Así se presentaron dos opciones para el gobierno mexicano, la primera consistía en financiar el déficit con emisión de moneda, lo cual no era conveniente por el nivel de inflación existente; y la otra recurrir al financiamiento externo; el gobierno eligió por la segunda opción.

El financiamiento externo estaría limitado por el imperativo de mantener la confianza en el programa de reforma económica iniciada por el Presidente Miguel de la Madrid.

En 1991 la reforma fiscal logró el ajuste deseado desde el punto de vista macroeconómico; el nivel de endeudamiento externo se logró controlar, principalmente por la retracción de las fuentes externas y la renegociación, la cual pasa de la amenaza moratoria al plan de rescate ideado por la comunidad financiera internacional con el apoyo aval de los acuerdos de Estabilización Monetaria que se firman en la carta de intención con el Fondo Monetario Internacional.

La forma de solución se buscó con el llamado Plan Baker, el cual pretendía concluir con la moratoria y pagar la deuda puntualmente, a este siguió el Plan Brandy, el cual tenía como objeto aplicar una estrategia que permitiese la entrada de nuevos recursos a cambio de reformas económicas y políticas.

La continuidad y profundización en las reformas económicas toca a la administración 1989-1994 del Presidente Carlos Salinas de Gortari, quien hace hincapié, desde su discurso de toma de posesión, en el fortalecimiento del ahorro interno y en la reducción de la transferencia de recursos que ocasionaba el pago del servicio de la deuda. El propio Plan de Desarrollo 1989-1994, refuerza esta tesis. En 1990, en el marco del Plan Brandy, se llegó a la reducción de la llamada deuda histórica.⁴

La reducción de la deuda en el principal fue de un 35% del resto, parte se intercambió por bonos y parte tuvo una rebaja de la tasa de interés.

En 1994 la Ley de Ingresos de la Federación señalaba la consolidación de las finanzas públicas que se reflejaba en la reducción de la deuda pública. De acuerdo con las cifras de este documento, el saldo de la deuda del sector público, disminuyó porque la política de la deuda pública estaba enfocada a la reducción del costo financiero de la deuda, para liberar recursos que pudieran ser dirigidos a otros destinos, con mayor gasto social o inversión en infraestructura.

En el mismo documento el Ejecutivo solicita la autorización del Congreso, para contratar endeudamiento externo, ya que con éste se aumentaría la madurez de la deuda interna y por consiguiente se colocarían valores a plazos largos y con una tasa de interés.

⁴ MANRIQUE CAMPOS, Irma, ENDEUDAMIENTO, CHAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Coordinadora, DERECHO FINANCIERO, MC Graw Hill, México 1977, p. 194.

Con esto se produjo el constante crecimiento de la emisión de tesobonos durante 1994, para retener los recursos de los inversionistas externos y la elevación gradual de la tasa de interés; es importante destacar que se realizó una sustitución de la deuda a corto plazo, la cuál detendría el aumento de la deuda pública y les facilitaría la contratación de nuevos empréstitos, que servirían para refinanciar la tenencia de tesobonos.

El financiamiento de esta nueva estrategia estaría a cargo de un fondo de estabilización financiera, compuesta por recursos que aportarían autoridades de Estados Unidos y Canadá, aportaciones realizadas por los principales bancos centrales de los países industrializados a través del Banco Internacional de Pagos y la Banca Internacional.

Para septiembre de 1995, al observar que la crisis económica continuaba, se plantearon dos objetivos; el primero sería renovar y extender los vencimientos de las obligaciones de corto plazo, principalmente aquellas denominadas en moneda extranjera y el segundo será recuperar el acceso a los mercados internacionales de capital.

Para cumplir con el primer objetivo, durante el tercer bimestre se amortizaron los tesobonos, con los cuales se logro liquidar la deuda en tesobonos.

Los resultados de esta política, sirvieron para que se incrementara más la deuda pública lo cual se ha convertido en más que una cifra histórica, el tener que disponer de los recursos del paquete financiero.

1.2 CONCEPTO DE DEUDA PUBLICA

Antes de analizar las principales concepciones doctrinarias sobre deuda pública, resulta necesario ubicarla dentro de las actividades del Estado.

Para que el Estado lleve a cabo sus actividades, requiere de un gran número de recursos, los cuales obtiene, administra y eroga de acuerdo a planes y programas elaborados previamente y así cubrir las necesidades de la sociedad.

A la práctica de obtención, administración y erogación, se le conoce como actividad financiera.

El Estado obtiene recursos a través de la explotación de sus propios bienes y manejo de sus propias empresas, por el ejercicio de su poder de imperio estableciendo contribuciones a los particulares, o bien por medio de los llamados ingresos crediticios, los cuales son aquellas cantidades que con el carácter de préstamos, son obtenidos por diferentes vías, ya sea por financiamientos internos o externos, a través de préstamos o por la emisión de bonos, los cuales deben de ser reembolsados en su oportunidad, y que constituyen deuda pública.

Una vez que hemos precisado en qué campo de la actividad financiera del Estado se ubica la deuda pública, nos encontramos en condiciones de exponer algunas definiciones doctrinales de ella.

El tratadista Salas Villagómez considera que *La deuda pública es un acto concreto del crédito público por medio del cual el gobierno obtiene recursos provenientes de los miembros de una comunidad o de otros gobiernos o de entidades públicas o privadas para reintégarlos en un plazo determinado y pagando una cierta tasa de interés.*⁵

Para Irma Manrique Campos, la deuda pública es *El conjunto de obligaciones del sector público de un país en un momento dado. A estas obligaciones se les conoce con el nombre de "circulación o tenencia" de la deuda. Las obligaciones cuando la deuda ha sido contraída en forma voluntaria por el deudor, están constituidas por bonos, valores, títulos u otra clase de documentos de crédito.*⁶

Fernando Sainz de Bujanda considera como deuda pública *Al conjunto de préstamos celebrados por el Estado y representados en anotaciones en cuenta, títulos-valores u otros documentos, que se ofrecen al público.*⁷

De las anteriores definiciones podemos observar que los elementos en común son los siguientes:

- a) La deuda Pública se origina por préstamos otorgados al Estado.
- b) Puede contratarse interna o externamente.
- c) Debe reintegrarse el préstamo en un plazo determinado o indeterminado.
- d) Se fija una tasa de interés.
- e) Se representa a través de bonos, valores, títulos u otros documentos de crédito.

⁵ SALAS VILLAGOMEZ, Manuel, *LA DEUDA PUBLICA*, Nacional Financiera S.N.C., México 1950, p. 16.

⁶ MANRIQUE CAMPOS, Irma, op. cit. p. 184.

⁷ SAINZ DE BUJANDA, Fernando, *LECCIONES DE DERECHO FINANCIERO*, 10a edición, Madrid 1994, p. 427

Así podemos concluir que la deuda pública es aquella que es contraída por un Estado, con la finalidad de allegarse de recursos, a fin de cubrir sus necesidades, la cual puede ser contratada de manera interna o externa, amparada por bonos, valores, títulos u otros documentos, retribuyéndose en un tiempo determinado o indeterminado y pagando a cambio un interés.

Desde el punto de vista jurídico, el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública establece que la deuda pública se encuentra constituida:

...por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- I.- El Ejecutivo Federal y sus dependencias.*
- II.- El Departamento del Distrito Federal.*
- III.- Los organismos descentralizados.*
- IV.- Las empresas de participación estatal mayoritaria.*
- V.- Las instituciones que presten el servicio de banca y crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas.*
- VI.- Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas en la fracciones II al V.*

De lo anterior podemos establecer que la autoridad que puede contraer deuda pública es el Ejecutivo Federal, sus órganos directos, el Departamento del Distrito Federal hoy Gobierno del Distrito Federal, los organismos descentralizados, entre otros, quienes deberán obtener necesariamente la autorización previa del Congreso de la Unión e informar sobre los montos, niveles y características del estado que guarda el crédito de la nación.

El Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, celebra la contratación de empréstitos y otorga su garantía, así como la emisión de valores clasificados como títulos de crédito.

El artículo 73 constitucional en su fracción VIII, establece que el Ejecutivo podrá celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, únicamente cuando éstos se realicen para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, excluyendo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión, y los que se realicen con propósitos de regulación monetaria o los declarados como urgencia por el Presidente de la República de acuerdo al artículo 29 Constitucional.

Por otra parte, consideramos necesario estudiar la naturaleza jurídica de la deuda pública, debido a las diversas posiciones adoptadas por nuestros tratadistas, ya que no se ha logrado determinar a ciencia cierta, si ésta proviene de un carácter contractual o de una manifestación unilateral de soberanía.

En primer término podemos exponer que la tesis unilateralista, considera que *la emisión de la Deuda Pública es un acto de soberanía y las relaciones que se establecen entre el Estado que emite la deuda y sus suscriptores no tienen el carácter de vínculos contractuales, sino de relaciones de soberanía. Así, la relación de Deuda Pública es una relación de Derecho Público cuyas condiciones se fijan en un acto unilateral, no un contrato, que nace antes e independientemente del consentimiento del primer adquirente del título.*⁸

Por otra parte la tesis contractualista considera que *la manifestación de voluntad del Estado, se dirige a quien quiera entregar una suma de dinero en préstamo "Oferta de contrato" y la manifestación materializada en la entrega y aceptación de esta suma.*⁹

De las tesis antes expuestas, creemos que la más acertada es la tesis contractualista, ya que la unilateralista únicamente se basa en la sola manifestación de un Estado para contraer deuda, sin tomar en consideración la figura del prestatario, ya que finalmente éste al tomar la oferta necesariamente está otorgando su voluntad y por consecuencia existe un acuerdo de voluntades.

Por lo que, ni la indeterminación en el momento de la emisión de la persona con la que se va a contratar, ni la fijación de las condiciones por una sola parte invalidan la tesis contractual, ya que desde el momento en que el prestamista concurre voluntariamente a la petición del prestatario y adquieren determinadas obligaciones, se está dando origen a un contrato.

1.3. CLASES DE DEUDA PÚBLICA

Existe un gran número de clasificaciones de deuda pública, sin embargo señalaremos únicamente tres de ellas.

⁸ SAINZ DE BUJANDA, Fernando, op. cit. p. 429.

⁹ IDEM, p. 429.

La deuda pública puede clasificarse atendiendo a su procedencia en externa o interna; a la obligación que asume el Estado en directa o contingente; y a su plazo en corto y largo; las cuales explicaremos en forma breve a continuación.

1.3.1 Externa

Desde el punto de vista económico la deuda *...será externa, cuando el dinero prestado proviene de economías foráneas.*¹⁰

De acuerdo a esta definición, los tratadistas han considerado que la deuda externa en cuanto a su emisión y negociación, permite que el Estado incremente sus disponibilidades, por provenir el dinero del exterior, razón por la cual no existe merma en la economía nacional.

Por lo que respecta a la caracterización jurídica de lo que debe considerarse como deuda externa, no existe unanimidad doctrinal, ya que los autores han empleado diversos criterios para lograr determinar cuándo estamos ante este tipo de deuda, entre los que encontramos, el lugar de emisión de los títulos, la moneda elegida, el lugar de pago de la deuda, entre otros.

Para el Maestro Serra Rojas la deuda externa es aquella *que se localiza en las relaciones externas, que se basan en el lugar y mercado de emisión, en la divisa elegida y lugar de pago.*¹¹

Osorio Corres, define la Deuda externa como aquella *...que se contrae con ahorradores públicos o privados de otras naciones, o con organismos internacionales.*¹²

Por su parte Gil Valdivia, la considera como *...aquella que se contrata en los mercados financieros del exterior, casi siempre en moneda extranjera, lo que conlleva normalmente a que el pago de intereses y la devolución del*

¹⁰ VILLEGAS, Héctor B. *Curso de Finanzas. Derecho Financiero y Tributario*, 5a. edición, Delma, Buenos Aires, 1993, p. 166.

¹¹ SERRA ROJAS, Andrés, *DERECHO ADMINISTRATIVO, 2º CURSO*, Porrúa, 1996, p. 234.

¹² OSORIO CORRES, Francisco Javier, *Aspectos Jurídicos de la Administración Financiera de México*, UNAM, México, 1992, p. 125.

*monto principal deba efectuarse en la misma divisa, salvo que se estipule cualquier otra modalidad.*¹³

Como podemos apreciar de las anteriores definiciones, los elementos en común son los siguientes:

- a) Se realiza con un país extranjero u otros organismos internacionales.
- b) La moneda en que se pacta el crédito generalmente es en moneda extranjera.
- c) Se otorgará un plazo para que el prestamista requiera del pago al prestatario.
- d) Como contraprestación del préstamo se fijará una tasa de interés.
- e) El préstamo que se le realiza al Estado generalmente se formaliza en un contrato de crédito, evitando la emisión de pagarés.

De esta forma podemos considerar que la deuda externa es aquella que se contrata fuera de nuestro territorio nacional con un país extranjero u otro organismo internacional, caracterizándose principalmente porque el pago que se efectúa al prestador generalmente se realiza en moneda extranjera, así como la estipulación de un plazo para llevar a cabo su cumplimiento, y como contraprestación la fijación de un interés. Su formalización será principalmente en un contrato y su aplicación por una ley extranjera y no nacional.

El endeudamiento externo ha sido determinado por las exigencias del financiamiento, planteadas a su vez, por el crecimiento económico del país y debido a una falta de coincidencia entre la magnitud de la corriente de gastos y la de los ingresos, el Estado mexicano ha recurrido a esta forma de financiamiento para ampliar y sostener programas de los sectores sociales como educación, vivienda, salud, empleo, y para soportar las inversiones de infraestructura, ya que para estos últimos, las demandas de financiamientos externos crecen conforme avanza el proceso de modernización e industrialización.

De igual forma, el comportamiento de las empresas públicas representan otra razón del endeudamiento externo, ya que la existencia de éstas otorgan al Estado la responsabilidad de administrar exclusivamente, sectores prioritarios y estratégicos.

¹³ GIL VALDIVIA, Gerardo, *ASPECTOS JURÍDICOS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO*, Porrúa, México 1982, p. 95.

Por otra parte, hay que señalar que cuando el sector privado nacional se endeuda con el exterior, contando con el aval del Estado, se genera también deuda pública externa.

1.3.2. Interna

Económicamente la deuda es interna *cuando el dinero obtenido por el Estado en préstamo, surge de la propia economía nacional, es decir, corresponde a la frase de debernos a nosotros mismos.*¹⁴

La deuda interna tiene gran importancia para la economía nacional, en virtud de que la emisión y negociación del préstamo significa una transferencia del poder de compra de los particulares hacia el gobierno, así como adquiere también relevancia en el momento del reembolso y pago de intereses, ya que estos permanecen en la economía nacional.

Desde el punto de vista jurídico, la deuda interna es considerada *como aquella que se emite y se paga dentro del país, siendo aplicables, por lógica las leyes nacionales y teniendo jurisdicción los tribunales nacionales.*
15

Para Jacinto Faya Viesca la deuda interna, *es aquella que se emite y se paga dentro del país, aplicándose el orden jurídico de la nación sin importar que los prestamistas sean nacionales o no.* ¹⁶

Así podemos determinar que los elementos de la deuda interna son los siguientes:

- a) La deuda interna es contratada dentro del territorio nacional.
- b) El pago de la deuda se realiza en el interior del territorio.
- c) Se rige conforme a las leyes nacionales o extranjeras.
- d) Los prestamistas pueden ser nacionales o no.
- e) En caso de existir alguna controversia, ésta se debe resolver bajo la jurisdicción de los tribunales nacionales.

Como característica primordial de la deuda interna, encontramos que está estrechamente ligada con la capacidad económica de los prestadores, ya que éstos, al contar con una economía holgada, se encuentran en la

¹⁴ VILLEGAS, Héctor B, op cit, p. 776.

¹⁵ ÍDEM, p. 166.

¹⁶ FAYA VIESCA, Jacinto, op cit, p. 194.

posibilidad de generar un ahorro, y en un determinado momento pueden ser aptos para prestar dichos fondos ahorrados al Estado cuando éste lo solicite originando que no recurra a la solicitud de capitales extranjeros.

De esta manera los productos que por esta deuda se generaron, tales como intereses, rendimientos, entre otros, representan un beneficio para el país, ya que a diferencia de los externos, estos quedan dentro del territorio nacional.

1.3.3. Directa

Podemos considerar que hay deuda directa, cuando el deudor se obliga a pagar una suma de dinero, constituyéndose en obligado principal y directo de la misma.

En el caso del Gobierno Federal, éste asume deuda directa, cuando se obliga a pagar una suma de dinero. Por ejemplo, cuando se emiten títulos en serie, tales como los Certificados de la Tesorería de la Federación conocidos como CETES.

Por lo que, necesariamente al contratarse este tipo de deuda, el Ejecutivo debe solicitar la autorización del Congreso de la Unión, y su inobservancia provocaría su nulidad, ya que representa un requisito esencial.

1.3.4. Contingente

La deuda contingente es aquella que es garantizada por el Gobierno Federal a cargo de un tercero.

Este tipo de deuda se encuentra sujeta a la contingencia, es decir a que el deudor principal pague.

En este caso el que garantiza la deuda es decir, el Gobierno Federal, sólo tendrá que pagar total o parcialmente, en el caso de que el deudor principal no lo haga al vencimiento, si éste liquida total o parcialmente la obligación a su cargo, el que garantiza queda liberado de la garantía otorgada, hasta por una cantidad igual a la cubierta por el deudor principal. Por tanto, el que otorga la garantía quedará obligado a pagar la deuda, únicamente si el obligado principal no lo hace.

Este tipo de deuda se encuentra reconocida en nuestro sistema jurídico en el artículo 1º de la Ley General de Deuda Pública, la cual reglamenta la fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde el punto de vista jurídico, podemos mencionar que la naturaleza de la obligación que se adquiere, no se ve afectada por la percepción que exista respecto a la capacidad económica del deudor directo para hacer frente a la obligación garantizada, al igual que tampoco se altera por el hecho de que exista una desproporción entre la capacidad económica del garante y del deudor principal.

Cabe mencionar al respecto, que es natural que el que solicita el otorgamiento de una garantía personal busca que quien la otorgue goce de una capacidad económica suficiente para ser un garante aceptable, pues no sería razonable suponer que el que garantiza sea más débil económicamente que el garantizado, sino precisamente lo contrario.

Los pasivos que fueron contratados por el FOBAPROA, pertenecen a esta clasificación, y al igual que los demás tipos de deuda deben de ser autorizados por el Congreso de la Unión, de acuerdo a lo que establecen los artículos 8º y 10º de la Ley General de Deuda Pública, mismos que señalan que toda autorización de deuda pública ya sea interna o externa, debe de someterse, antes que nada, a consideración y aprobación del Congreso, en el respectivo programa financiero del ejercicio fiscal correspondiente.

1.3.5. A Corto Plazo

La deuda a corto plazo es aquella obligación cuyo vencimiento es menor de un año, tomando como base el tiempo transcurrido entre la fecha de emisión y la fecha de vencimiento.

Con frecuencia su función consiste en cubrir los déficits transitorios o de caja, que se presentan durante la ejecución del presupuesto, ya que la recaudación tributaria y los egresos no siempre están perfectamente sincronizados, por lo que se pueden generar problemas de liquidez, y para cubrirlos se suelen utilizar bonos gubernamentales.

Algunos autores la han considerado como una anticipación muy breve de recursos, ya que debe ser restituido en un período máximo de un año. Corresponde a fondos esperados dentro del ejercicio presupuestario, pero no percibidos en el momento en que se requieren.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En esta categoría se consideran las llamadas letras, certificados o bonos de tesorería.

1.3.6. A Largo Plazo

La deuda a largo plazo es aquella obligación cuyo vencimiento cubre un período de treinta años aproximadamente, tomando como base el tiempo transcurrido entre la fecha de emisión y la fecha de vencimiento.

La deuda a largo plazo, debe ser pagada con recursos esperados en futuros ejercicios presupuestarios, y se trata generalmente de mayores cantidades de dinero, cuya restitución en un solo acto únicamente es posible si se han acumulado fondos durante varios periodos.

Los intereses se cancelan anualmente, y las cantidades destinadas cada año a la amortización es fraccionada, o al final de un periodo determinado, si es acumulativa.

Cuando las amortizaciones se pagan anualmente, la deuda total se emite en bonos con fechas de vencimiento fraccionadas, de tal manera que la cantidad prevista cada año para la amortización en el régimen de la deuda permita retirar de la circulación los títulos correspondientes a cada fecha de vencimiento.

Este pago fraccionado tiene la ventaja de reducir progresivamente el monto de la deuda, y por tanto, la cantidad destinada anualmente a intereses. Cada vez que se retiran de la circulación los bonos de fecha vencida, el monto total de la deuda disminuye juntamente con los intereses correspondientes.

1.4. EL CRÉDITO PÚBLICO

En sus orígenes, el crédito fue fundamentalmente una institución de carácter privado, los particulares efectuaban operaciones de crédito que la mayoría de las veces no estaban regulados por el Estado.

Con el transcurso del tiempo, el Estado empezó a imponer ciertas obligaciones y derechos a todas aquellas personas que participaban de la relación jurídica del crédito, hasta llegar a los tiempos modernos en que

existen leyes para todas las operaciones de crédito privado, desde su inicio hasta su exigibilidad.

Esta nueva etapa trajo como consecuencia el empleo del crédito público implicando un instrumento para el Estado en cuanto a la política monetaria y económica.

El crédito público a cargo de organismos estatales, es una institución propia de todos los países donde el Estado interviene en los procesos de regulación y ordenación de la economía.

De esta forma, en la medida en que un Estado participa con mayor fuerza en la economía, el crédito público se vuelve más importante tanto por su cuantía como por los renglones a los que se destina.

Es importante destacar que el crédito público constituye una política consciente del Estado dirigida a regular la actividad económica de una nación.

En México, con el establecimiento de un presupuesto público con base en programas y con la intervención del Estado como planificador de la economía en su conjunto, el crédito público deja de ser un recurso neutro abandonado para convertirse en uno de las más poderosos en la economía nacional.

La palabra crédito deriva del latín *creditum*, que significa tener confianza o fe.

El término público hace referencia a la persona que hace uso de la confianza en él depositada; es decir el Estado, solicitando se le entreguen bienes ajenos prometiendo una restitución de los mismos.

Técnicamente la expresión crédito se relaciona con dos formas de creencia, la confianza o fe en la moral de una persona dispuesta a cumplir con sus deberes y obligaciones, y la creencia de que podrá cumplirlos por disponer de medios económicos.

En su acepción más amplia el crédito público significa *confianza en el cumplimiento puntual y exacto de todos y cada uno de los compromisos y obligaciones que contraiga una entidad pública con otra o con particulares. En términos teóricos, el crédito esta íntimamente ligado a la capacidad de pago, es además por naturaleza, voluntario y sin garantía material, y se concede después que tanto el otorgante como el demandante del mismo han*

aceptado a su entera satisfacción las condiciones y características específica de la operación. ¹⁷

En cuanto a este otorgamiento y el monto del crédito, tenemos que éstos se encuentran determinados en gran parte por las operaciones de carácter subjetivo, ya que no existen elementos tangibles uniformes que permitan medir con exactitud el crédito de un país; ya que esto dependerá del total de sus bienes materiales y morales, de su tradición histórica, del valor científico técnico y demás atributos de su población y de sus instituciones públicas y privadas, entre otros, los cuales no son susceptibles de una cuantificación objetiva.

No obstante lo anterior, al otorgarse un crédito se tomarán en cuenta una multitud de factores tanto económicos, políticos como históricos, resultando indudable que un país que se encuentre en paz, gozará de más crédito que uno que se encuentre en guerra; así como un país que observe estrictamente los términos de los convenios, tendrá más crédito que uno que los infrinja, o un país con perspectivas económicas gozará de más crédito que otro con menos.

El Estado puede utilizar su crédito de las siguientes formas:

- a) Solicitando de los otros sujetos de derecho una determinada cantidad de dinero, comprometiéndose a devolverlo y en su caso, a pagar intereses , o a pagar sólo los intereses sin comprometerse a devolver el principal.
- b) Difiriendo el pago de sus obligaciones frente a los que con él contratan.
- d) Avalando operaciones que otro sujeto realice para conseguir los fondos con que desarrollar una actividad que al Estado le interese favorecer. En este caso, el Estado puede resultar deudor como avalista, si el principal obligado no cumple en los términos establecidos.

1.5. LOS EMPRÉSTITOS

La palabra empréstito proviene del latín *in* y *prastitus*, de *praesture*, que significa prestar.

¹⁷ MANRIQUE CAMPOS, Irma, op cit, p 184.

En sentido amplio significa el préstamo en dinero que se toma o se recibe.

En sentido restringido el empréstito *consiste en el uso que una entidad de derecho público hace de un crédito otorgado, generándose con él una obligación de pago, por lo que es el acto intermedio entre el crédito y la deuda.* ¹⁸

Para el Maestro Serra Rojas, *el empréstito consiste en los créditos o financiamientos otorgados a un gobierno, por un Estado extranjero, por los organismos internacionales de crédito o por instituciones nacionales de crédito, para la satisfacción de determinadas necesidades presupuestales, que generan para el gobierno receptor, la obligación a cierto plazo de restituirlos adicionados con una sobre prima por concepto de intereses y cuyo conjunto aunado a otras disposiciones crediticias, forman la deuda pública.* ¹⁹

En épocas pasadas los empréstitos eran onerosos y contrarios a la dignidad de los Estados, tanto en su concesión como en las garantías oficiales que se comprometían, tales como los ingresos de una aduana, un impuesto especial, o liberaciones de gravámenes a las empresas.

En los últimos tiempos ha cambiado notablemente el régimen de los empréstitos ya que éstos son concedidos generalmente bajo las mejores condiciones para ambos contratantes.

Es así, que a través del empréstito, el Estado obtiene ingresos extraordinarios contra la promesa de pago del capital y de los intereses correspondientes en el lugar, moneda y demás condiciones establecidas en los convenios.

Algunos autores han considerado al empréstito como una percepción anticipada de ingresos ordinarios, en virtud de que el servicio de la deuda se cubre normalmente con recursos obtenidos de las fuentes ordinarias de ingresos.

En países como México, era contundente la afirmación de que los empréstitos eran indispensables para el desarrollo económico de países poco desarrollados en virtud de que significa una adición real de capital, sin embargo, otras corrientes de pensamiento siempre se inclinaron a considerar que el desarrollo económico debe y puede lograrse sin la ayuda del crédito

¹⁸ ÍDEM, p. 184.

¹⁹ SERRA ROJAS, Andrés, op cit, p. 229.

externo; es decir, sólo la utilización de los recursos internos, ya que el endeudamiento exterior presenta varios inconvenientes. ²⁰

De lo anterior podemos considerar como causas principales que orillan al poder público a recurrir al empréstito las siguientes:

1.- El déficit en las operaciones financieras, resultantes de la mayor magnitud de los gastos públicos frente a los ingresos captados por el gobierno ordinariamente.

2.- La ideología de los Estados al considerar que los empréstitos públicos son un medio de incrementar el desarrollo económico nacional.

3.- Las calamidades que debido a su carácter imprevisible suelen originar un desequilibrio en las finanzas gubernamentales al elevar el gasto público, con motivo de las erogaciones extraordinarias.

4.- Las guerras, que aun que son indeseables implican al igual que las calamidades un gasto extraordinario que debe cubrirse forzosamente.

Es por tanto innegable que los empréstitos representan un ingreso extraordinario a los recursos normales del Estado, y que éstos sirven en su mayoría para cubrir las necesidades que requiere la población.

Algunos tratadistas han clasificado a los empréstitos en:

- a) Voluntarios.
- b) Patrióticos.
- c) Forzosos.

Por lo que respecta al empréstito voluntario, se refiere a cuando el Estado sin coacción alguna, recurre al mercado de capitales en demanda de fondos, con promesa de reembolso y pago de intereses. Este es el único empréstito que puede denominarse estrictamente así.

El empréstito patriótico, es aquel que se ofrece en condiciones ventajosas para el Estado y no es enteramente voluntario, pues se configura en el caso una especie de coacción.

Esta clase de empréstito como lo hemos mencionado con anterioridad, contiene en sus cláusulas ventajas para el Estado deudor, las cuales se hacen suscribir con propaganda y apelando a los sentimientos patrióticos de la comunidad.

²⁰ MANRIQUE CAMPOS, IRMA, op cit, p. 185.

*Los empréstitos forzosos son aquellos que se suscriben por el Estado a cierta categoría o a todos los ciudadanos, recibiendo obligatoriamente los títulos emitidos, y con frecuencia, con dispensa total o parcial de pago de intereses o de su reembolso inmediato.*²¹

En la doctrina, se discute si esta peculiar forma de obtener fondos puede considerarse realmente un empréstito. Al respecto podemos considerar que el empréstito forzoso no debe considerarse como un verdadero empréstito, ya que carece de un acuerdo de voluntades generador de la vinculación jurídica.

Sin embargo, es indudable que el empréstito forzoso es una figura que no se encuentra absolutamente delimitada dentro del campo de los recursos financieros del Estado, pero creemos que su rasgo importante no está en la restitución, sino en el procedimiento coactivo, mediante el cual el Estado exige compulsivamente sumas de dinero a los particulares, lo cual lo ubica en el campo tributario.

1.6. BASES CONSTITUCIONALES PARA LA CELEBRACIÓN DE LOS EMPRÉSTITOS

Una de las exigencias del estado de derecho que rige en nuestro país consiste en limitar la actuación del Estado a las prescripciones contenidas en las normas jurídicas, lo cual conocemos como principio de legalidad, es así que todo acto emitido debe realizarse con estricto apego a las normas jurídicas vigentes.

Este principio de legalidad evidentemente alcanza la actividad financiera que realiza el Estado; así pues, existe una rama del derecho encargada de regular la actividad financiera del Estado, la cual conocemos como Derecho Financiero.

Dentro de esta rama del Derecho, nos ocuparemos fundamentalmente del conjunto de normas jurídicas que regulan la contratación del crédito externo.

El Derecho Financiero reviste gran importancia, ya que regula los procedimientos y determina los presupuestos bajo los cuales los órganos del Estado podrán comprometer el crédito de la nación.

²¹ SERRA ROJAS, Andrés, op cit, p. 230.

Los recursos financieros que administra el Estado provienen fundamentalmente de los particulares, es decir los recursos públicos se integran substancialmente de la transferencia de riquezas que los particulares realizan a favor del Estado, para permitirle el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus obligaciones.

Por esta razón, en la determinación de los ingresos y en la autorización del ejercicio del gasto público interviene como máxima autoridad el Poder Legislativo, con el propósito de garantizar un adecuado manejo en los recursos financieros que la sociedad ha transferido al Estado.

Sin embargo, la recaudación, administración y ejercicio de estos recursos no los realiza el Poder Legislativo, ya que éste autoriza al titular del Poder Ejecutivo, es decir, al Presidente de la República para que se encargue de obtener, administrar y erogar dichos recursos.

En estos términos, en el artículo 73 fracción VIII, se establecieron las bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar, reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

De lo anterior podemos observar que la autoridad responsable para fijar las bases y criterios que rigen la contratación del crédito público es el Congreso de la Unión; asimismo, este último es el responsable de aprobar los empréstitos, así como reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

El Ejecutivo deberá sujetarse a las bases que le expida el Congreso de la Unión para celebrar los empréstitos y su pago.

En este sentido es importante recordar que la contratación de créditos externos únicamente puede llevarse a cabo por el Presidente de la República bajo las bases que le expida el Congreso de la Unión, ya que en ningún caso pueden celebrarse por alguna autoridad gubernamental, ni municipal.

Al respecto el artículo 117 fracción VIII prescribe que los Estados no pueden en ningún caso *contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deben pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

Por su parte, el artículo 73 fracción VIII, condiciona la contratación de créditos a una serie de requisitos como que los recursos obtenidos por esta vía se destinen a la *ejecución de obras que produzcan directamente un incremento en los ingresos públicos*, con los que se busca limitar la

contratación de créditos a proyectos que produzcan los recursos necesarios para pagar los créditos contratados.

Con esto se trata de garantizar un equilibrio en las finanzas estatales y que el crédito se utilice exclusivamente en la promoción de proyectos que incrementen la riqueza del país.

Sin embargo, este principio tiene como excepción los casos en que se contrate un crédito con propósitos de regulación monetaria, operaciones de conversión y los casos en que exista alguna urgencia.

Esto significa que el Estado únicamente podrá recurrir al uso del crédito externo cuando se trate de ejecutar obras que generen riquezas suficientes para cubrir los créditos contratados.

Por otro lado, el artículo 126 constitucional establece ... *que no se podrá hacer pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado en una ley posterior.*

Ello significa que los pagos que deban de realizarse con motivo del cumplimiento de los créditos contratados, deberán estar previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, o en su caso por una ley posterior.

Es importante destacar que la Ley de Ingresos fija el monto de los recursos crediticios, tanto internos como externos, que podrá contratar el gobierno federal en el ejercicio fiscal correspondiente.

De esta forma podemos concluir que la fracción VIII del artículo 73, establece que el Poder Legislativo es el encargado de autorizar al Ejecutivo la contratación, el reconocimiento y el pago de la deuda pública.

En lo que respecta al marco legal la Ley General de Deuda Pública es el primer instrumento legislativo que se encarga de regular de manera general y especifica la administración del crédito público de la nación.

Antes de su publicación, las disposiciones jurídicas que se encargaban de regular la deuda pública se encontraban dispersas en diversos ordenamientos jurídicos de la más variada naturaleza y jerarquía.

Como ejemplos podemos mencionar la Ley de Ingresos de la Federación la cual contenía, en sus primeros artículos, disposiciones que autorizaban al titular del Poder Ejecutivo para emitir bonos tanto dentro como fuera del país, con el fin de apoyar el financiamiento del erario público.

Otra disposición que podemos encontrar es La Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que en su artículo 6º prescribía que la autoridad administrativa competente para intervenir y autorizar las operaciones en que se hiciera uso del crédito público, era la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disposición que, en lo sustancial, recoge el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Como podemos observar, el Estado se ha convertido en el principal inversionista del país, ya que administra los sectores y actividades estratégicas de la economía, provee directamente la mayor parte de los servicios públicos y es responsable de satisfacer las prestaciones derivadas de los derechos sociales que consagra la Constitución como la educación, empleo y salud, entre otros.

De esta forma el Estado se ha convertido en el agente económico de mayor importancia en nuestro país, ya que administra los recursos financieros, por lo que, de la política que adopte depende en gran medida que evolucione la economía nacional.

La publicación de la Ley General de Deuda Pública obedeció principalmente a la necesidad de racionalizar el uso del crédito y subordinarlo al cumplimiento de los objetivos del desarrollo nacional, otorgándose la función de control al Poder Legislativo.

Esta función de control otorgada al Poder Legislativo se encuentra especificada en los artículos 9º y 10º de la Ley General de Deuda Pública, los cuales disponen que el Congreso de la Unión deberá autorizar el monto de endeudamiento neto, tanto interno como externo que sea necesario para financiar al Gobierno Federal y sus entidades incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos.

El Ejecutivo Federal deberá someter al Congreso las iniciativas correspondientes a la Ley de Ingresos y al Presupuesto de Egresos, así como proponer los montos de endeudamiento necesario, tanto interno como externo, para financiar el presupuesto federal del ejercicio fiscal correspondiente.

El Congreso de la Unión al aprobar la Ley de Ingresos, podrá autorizar al Ejecutivo Federal ejercer o autorizar montos adicionales de financiamiento siempre y cuando se presenten circunstancias económicas extraordinarias que así lo exijan. Cuando el Ejecutivo Federal haga uso de esta autorización informará de inmediato al Congreso.

De esta forma, el Congreso de la Unión es la máxima autoridad en materia crediticia, pues fija las bases de esta política, autoriza el crédito a

contratar anualmente, ordena el pago anual de los créditos vencidos y del servicio de la deuda pública, y finalmente, recibe el informe correspondiente del uso que el Ejecutivo hizo de esta fuente de financiamiento público con la facultad de iniciar las acciones administrativas, civiles y penales que pudieran derivarse de la mala administración del crédito contratado.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal art. 31 fracción V y la Ley General de Deuda Pública artículo 4º fracción V, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo que le compete manejar la deuda pública, tanto de la Federación como la del Gobierno Federal, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

En este sentido la misma Ley General de Deuda Pública dispone en su artículo 4º fracción I , que corresponde al Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósito de regulación monetaria.*

CAPITULO II

EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

2.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA BANCA EN MEXICO

En la etapa de la Colonia 1523-1821, no se conoció en la Nueva España bancos o sucursales de bancos españoles que realizaran operaciones en el territorio; sin embargo, es de suponerse que debieron existir personas que se dedicaran a efectuar profesionalmente las operaciones bancarias, tales como los cambios de dinero, giros, depósitos y diversas modalidades de préstamo.

Es en 1784 cuando se crea el primer banco en territorio nacional, al cual se le denominó Banco de Avío de Minas, cuya función principal era otorgar crédito a los mineros; esta institución prestó sus servicios por un corto tiempo.

Después de esta institución se fundó por Don Pedro Romero de Terreros en 1774, el Monte de Piedad, al cual se le encomendó la tarea de otorgar préstamos pequeños a las clases pobres, con una garantía prendaria. El Monte de Piedad a partir de 1879 comienza a operar como institución de emisión, mediante la entrega de certificados de depósito, con el requisito de ser pagaderos a la vista y al portador.

Con el movimiento de Independencia y hasta su consumación, no existió propiamente un desarrollo de la actividad bancaria, debido a los cambios políticos, económicos y sociales en que se vio inmerso el país; sin embargo, algunos estudiosos del Derecho han afirmado que esta práctica era realizada por los comerciantes.

Con el triunfo del movimiento de Independencia, no se logró incluir en la Carta Magna, lineamientos que permitieran regular de manera específica la materia bancaria; al respecto el Mtro. Acosta Romero establece que *La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente del 4 de Octubre de 1824, en su artículo 5º, relativo a las Facultades del Congreso General, no establecía la facultad para legislar en materia de comercio, sino únicamente, en su fracción XV,*

hacia referencia a que el Congreso podía determinar el tipo y denominación de las monedas en todos los Estados de la Federación. ²²

En este mismo año el Banco Inglés Barclay's Bank instala en México una agencia bancaria, lo cual produjo graves consecuencias para nuestro país, ya que fue contratado un crédito que no fue pagado en tiempo.

Otra institución fundada a partir del México independiente, es el Banco Nacional de Amortización de la Moneda de Cobre en 1837, que se encargó de desaparecer de la circulación las monedas falsificadas y acuñar nuevas que fuesen difíciles de falsificar, objeto que no se cumplió, por lo que se liquidó en 1841.

En 1836 se abrogó la Constitución de 1824 y se publicaron las Siete Leyes, que en su art. 44 establecía las facultades del Congreso, que no incluían las de legislar en materia de comercio, sino únicamente respecto a la moneda.

Al igual que en la Constitución de 1836, en las Bases Orgánicas de 1843 tampoco se facultó al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio.

En 1849 se crea la Caja de Ahorro del Monte de Piedad, misma que ha sido considerada como la primera institución financiera del capital mexicano, creada con sanción gubernamental; esta institución se encargaba de otorgar crédito al público en general con garantía prendaria; sin embargo, sus actividades no eran las de una institución bancaria.

Ya con la vigencia de la Constitución de 1857, en 1864 durante la intervención francesa comienza a operar dentro del territorio nacional una sucursal de un Banco de origen inglés, al cual se denominó London Bank of México an South América, que se encargaría únicamente de emitir billetes. Tras la derrota de los franceses el banco inglés siguió funcionando bajo la condición de acatar todas las disposiciones legales.

En 1865 se constituyó finalmente la Sociedad denominada Banco de Londres y México, conocida recientemente como Banca Serfín, actualmente fusionada con Baco Santander Mexicano, S.A.

A partir de 1875 se funda en Chihuahua el Banco de Santa Eulalia, al que se le encomendó la tarea de emitir billetes en la región norte del país.

²² ACOSTA ROMERO, Miguel, *NUEVO DERECHO BANCARIO*, Séptima edición, Porrúa, México 1998, p. 60-61.

Años después cambió su denominación a Banco Comercial Mexicano, posteriormente, y hasta hace algunos años Multibanco ComerMex.

En 1878, siendo Presidente Porfirio Díaz, se autorizó al Monte de Piedad, expedir certificados impresos que ampararan los depósitos que se realizaban, los cuales podrían ser nominativos o al portador, así como objeto de prenda.

Tres años después el gobierno de Manuel González celebró un contrato con el gobierno francés para establecer un banco de depósito, descuento y emisión, conocido como Banco Nacional Mexicano.

En 1882 se establece un nuevo banco bajo el nombre de Banco Mercantil, Agrícola e Hipotecario.

Cabe precisar que el capital del Banco de Londres y México era totalmente inglés, el del Banco Nacional Mexicano francés, y el Banco Mercantil, español.

Bajo un convenio en 1884 se da la fusión del Banco Mercantil y el Banco Nacional Mexicano, conocido como Banco Nacional de México, con funciones de emisión de billetes. Este banco sigue operando en la actualidad como BANAMEX.

De esta forma el Banco de Londres y México y el Banco Nacional de México, son las instituciones que se encargan de la actividad crediticia de nuestro país y de la emisión de billetes hasta el término de la Revolución.

A partir de la publicación del Código de Comercio, se da un gran auge a los bancos de emisión, fundándose bancos estatales como los de Yucatán, Chihuahua, Durango, Zacatecas y Nuevo León.

El aumento acelerado de los bancos de emisión provocó que el Gobierno Federal solicitara al Congreso la publicación de una ley que regulara la materia bancaria, dando origen a la ley que en la actualidad conocemos como Ley General de Instituciones de Crédito, publicada en 1897.

En esta ley se establecieron claramente cuatro tipos de Instituciones de Crédito:

- a) Banco de Emisión
- b) Bancos Hipotecarios
- c) Bancos Refaccionarios
- d) Almacenes Generales de Depósito

En 1899 se crea el Banco Central Mexicano, el cual funcionaría únicamente como cámara de compensación.

Dos años después se funda el Banco Agrícola e Hipotecario de México, así como las Cajas de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura.

De esta forma se fueron creando diversas instituciones bancarias que se encargaban de prestar sus servicios a las personas físicas, morales, y Estado.

Estas instituciones bancarias se vieron afectadas con la Revolución Mexicana, y debido a que la mayoría de los bancos que se habían logrado implantar en el territorio nacional se vinieron a la quiebra, surgió la emisión de préstamos forzosos y la emisión de billetes sin ninguna garantía.

A partir de la quiebra de diversos bancos, el gobierno decidió implementar una reforma en materia de banca, creándose una Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, la cual tendría como objeto el inspeccionar el funcionamiento de las instituciones, debido a las irregularidades que se habían presentado en 1910, esta Comisión dejó de funcionar en 1916.

En 1926 se adiciona a la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios con figuras jurídicas tales como las cajas de ahorro, las compañías de fianzas y los almacenes generales de depósito, y se emite la primera Ley de Establecimientos de Fideicomiso.

En este mismo año publica el Congreso de la Unión la Ley de Crédito Agrícola, en la que se prevé la creación de sociedades regionales y locales de crédito agrícola, y un Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.

La Ley de Instituciones de Crédito adicionada en 1926 es reformada nuevamente en 1932 y publicada con el nombre de Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En 1933, siendo Presidente Abelardo L. Rodríguez, se emite una ley que crea la primera banca con función industrial con participación estatal total, Nacional Financiera, conocido como *NAFINSA*, misma que continúa funcionando con la misma denominación.

También se publica la Ley que crea la primera banca con función de apoyo y promoción social de participación estatal total, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, cuya denominación actual es Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, conocido como *BANOBRAS*.

El Mtro, Dávalos Mejía, establece que *...los gobiernos de la revolución siguieron ciertos pasos de acuerdo con su prioridad: primero la reforma social 1917-1928, después la reforma política 1928-1937, y al final, la reforma económica NAFINSA Y BANOBRAS anticipan la reforma económica, que en 1940, se inicia con todo vigor.*²³

La reforma económica la podemos vislumbrar desde 1934, con la promulgación de la segunda Ley de Crédito Agrícola, que se encargaría de englobar a NAFINSA Y BANOBRAS.

En 1935 se crea un fideicomiso bajo el nombre de Fondo de Crédito Popular, con el que se promoverían las actividades de pequeños productores y obreros artesanos.

Dos años más tarde se crea la primera banca con participación total del Estado, bajo la denominación de BANCO MEXICANO DEL COMERCIO EXTERIOR, S.A., actualmente *BANCOMEXT*.

También en 1937 se crea el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial, con objeto de facilitar a los pequeños productores y artesanos un apoyo adicional al del fideicomiso.

Se publica la cuarta Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en 1941.

Asimismo, se publica la ley que autoriza crear el primer banco de participación estatal total con fines comerciales, al cual se le denominó Banco Nacional Cinematográfico, S.A.

De 1946 a 1960, se crean diversas instituciones que se encargan de regular el crédito en el país, tales como la Comisión Nacional de Valores y el Patronato del Ahorro Nacional, con facultades para emitir títulos de crédito denominados bonos del ahorro nacional, el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. y bancos agrarios, con función de emitir préstamos a los ejidatarios y comuneros, bajo un régimen de responsabilidad solidaria.

En 1982 se decreta la nacionalización de la banca privada, otorgándose al Estado el monopolio del servicio público de banca y crédito.

²³ DAVALOS MEJIA, Felipe, *DERECHO BANCARIO Y CONTRATOS DE CREDITO*, Cuarta edición, Harla 1992, p. 55.

Así, a partir de 1982, el sistema bancario da un giro totalmente distinto, quedando conformado por cuatro tipos de instituciones:

1.- La Banca de Desarrollo, cuyos integrantes se encargaban de procurar el desarrollo de determinados sectores de la sociedad. Disponían de una Ley Orgánica propia y eran organizadas por el Congreso y no por el Ejecutivo. Como Ejemplos podemos mencionar los siguientes: Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior y Banco Nacional de Crédito Rural.

2.- Banca Múltiple que funcionaba de acuerdo a reglamentos internos diseñados por la S.H.C.P.

En cuanto a los órganos reguladores, quedaría a cargo de la S.H.C.P. la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y el Banco de México.

El Mtro Acosta Romero menciona que la *expropiación de los bancos, significó el control generalizado de cambios y el congelamiento de las cuentas en dólares que hasta esa fecha mantuvieron los mexicanos en los bancos, situación que motivó un gran quebrantamiento de la confianza del público, dio motivo a una fuga de capitales del país y a severas implicaciones económicas y políticas.*²⁴

A partir de 1989, siendo presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, se adopta una nueva política, preferentemente económica, la cual provoca un quebrantamiento en el sistema, y por consiguiente en el sistema bancario.

La medida inmediata ante dicha situación económica fue el *abrir el mercado interno a los medios internacionales, y a la vez, forzar una mejor calidad, en todo sentido, creando las condiciones propicias para generar las soluciones que surgen de la competencia.*²⁵

De esta forma se publican diversas leyes reglamentarias y normas legales, que se ajustarían a la nueva política adoptada, por lo que se otorgaría al sistema bancario una mejor organización, así como un mayor control.

Como resultado de esta política, en mayo de 1990 se presenta una iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, para la derogación del párrafo

²⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. p. 68.

²⁵ DAVALOS MEJIA, Felipe, op cit p. 64.

5º del artículo 28 constitucional, con lo cual dejaría de ser materia exclusiva del Estado, la banca y crédito.

En el mes de junio del mismo año, se publica en el D.O.F., la aprobación de dicha reforma, decretándose por consiguiente la reprivatización de la banca.

El 18 de julio de 1990, se publica la nueva Ley de Instituciones de Crédito, para regular el servicio de banca y crédito, así como la organización de las Instituciones de Crédito, sus actividades la protección de los intereses del público y los términos para que el Estado ejerza la rectoría financiera del sistema bancario mexicano.

El sistema bancario quedó integrado por el Banco de México, las Instituciones de Banca Múltiple, las Instituciones de Banca de Desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los Fideicomisos Públicos, constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que para el desarrollo de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan.

A partir de 1991 se dan una serie de reformas a diversas leyes que se encargan de regular el sistema bancario.

2.2 EL BANCO DE MEXICO

2.2.1 Reseña Histórica

El primer antecedente que podemos encontrar es en el año de 1822, durante el gobierno de Agustín de Iturbide cuando es presentado un proyecto para crear una institución con la facultad de emitir billetes, a la cual se le denominó como *Gran Banco del Imperio Mexicano*.

Este proyecto no tuvo el éxito pensado, y es en 1917 con la promulgación de la Constitución Política, cuando se dan las primeras bases para fundar un banco central, en el artículo 28º constitucional, en el cual se establecía claramente la prohibición de monopolios, así como la exclusividad del Estado para acuñar monedas y emitir billetes.

En cumplimiento a este artículo, a fines de 1917, el Ejecutivo Federal presentó una iniciativa de Ley al Congreso de la Unión, que contenía la Ley

Orgánica del Banco Único de Emisión, así como la Ley de Institución de Crédito.

El Maestro Acosta Romero manifiesta que en la discusión de los proyectos hubo diferencias en cuanto a organizar el banco en forma de sociedad anónima y con participación directa de los accionistas en su administración, o bien como banco del Estado, con fondos públicos exclusivamente y manejados solamente por el gobierno. Las comisiones dictaminadoras se pronunciaron en favor del régimen de S.A., pero en vista de la inestabilidad económica, política y administrativa, que prevalecía en la época, en septiembre de 1919, el Ejecutivo retiró los proyectos para revisarlos.²⁶

Al no tener éxito esta iniciativa, fueron presentadas nuevamente en 1920 dos iniciativas con la finalidad de crear un banco único y bancos regionales de emisión, misma que fue rechazada por el Congreso.

En 1923 el Congreso de la Unión autorizó el establecimiento de un banco único, que no funcionó por no reunir los fondos necesarios para integrar el capital mínimo establecido.

El 25 de agosto de 1925, se promulgó la ley que creó el Banco de México, S.A. como banca central; fue constituido como empresa de participación estatal mayoritaria y como dependencia de la S.H.C.P., la cual tendría como objeto emitir billetes, acuñar moneda, regular la circulación monetaria en la República Mexicana, los cambios sobre el exterior y la tasa de interés, servir como tesorería del Gobierno Federal, efectuar operaciones bancarias propias de los bancos de depósito y descuento con las limitaciones que la misma ley establecía.

Los billetes que emitiera tendrían el carácter de títulos de crédito convertibles en oro y de aceptación enteramente voluntaria. El domicilio del Banco de México sería en la ciudad de México, pudiendo establecer sucursales en toda la república y en el extranjero.

El Mtro. Turrent y Díaz establece que *Durante sus primeros seis años de vida, el banco tuvo un éxito razonable en cuanto a promover el renacimiento del crédito en el país, sin embargo, las dificultades que enfrentó en su propósito de consolidarse como banco central resultaron formidables. Aunque el prestigio creció y logró avances, la circulación de sus billetes fue*

²⁶ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. p. 241.

débil y pocos bancos comerciales aceptaron asociarse con el mediante la compra de sus acciones. ²⁷

A partir de 1936, con la publicación de la nueva Ley Orgánica del Banco de México, comienza una reestructuración en esta institución, concediéndosele la plena disposición de la reserva monetaria y la libertad para la emisión y colocación de billetes, que constituyeron junto al níquel y latón las únicas monedas con poder de cambio.

El primero de septiembre de 1982, se transforma el Banco de México en un organismo público descentralizado.

Finalmente en agosto de 1993, se reforma el artículo 28 constitucional, estableciendo que *El Estado tendrá un banco central, que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

En diciembre de 1993 se publica la Ley del Banco de México que nos rige en la actualidad, en la que se establece que *el la banca central será una persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México...*

El Banco de México es autónomo porque su actuación no está sujeta a la aprobación de ninguno de los poderes de la Federación.

2.2.2. Organización

De acuerdo con la Ley del Banco de México publicada en el D.O.F. del 23 de diciembre de 1993, el Banco de México estará integrado por una Junta de Gobierno que funcionará como un órgano colegiado conformada por cinco miembros, número que sirve para la toma de decisiones.

Los miembros de la Junta de Gobierno son nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso, conforme a lo previsto en el artículo 28 constitucional.

²⁷ TURRENT DIAZ, Eduardo, HISTORIA SINTETICA DEL BANCO DE MEXICO, México 1995, p. 10.

De entre los miembros de la Junta, el Ejecutivo nombrará a la persona que fungirá como gobernador del banco, quien presidirá la misma y a los restantes se les denominará subgobernadores, el cargo de gobernador durará 6 años.

Como requisitos para ser miembro de la Junta de Gobierno se requiere forzosamente ser mexicano y no tener más de 65 años cumplidos en la fecha de inicio del período durante el cual se desempeñará su cargo; gozar de una reconocida competencia en materia monetaria, así como haber ocupado por lo menos durante cinco años cargos de alto nivel en el sistema financiero y no haber sido sentenciado por delitos intencionales, ni inhabilitado para ejercer el comercio, entre otros.

Para la designación de 2 de los 5 miembros, no será necesario cumplir con los requisitos mencionados, siempre y cuando se trate de personas distinguidas en materia económica, financiera o jurídica.

La Junta de Gobierno deberá tomar las decisiones más importantes del Banco de México, así como autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes, resolver sobre el otorgamiento de crédito al gobierno federal, fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el banco realice sus operaciones y determinar las características de los valores a cargo del gobierno federal que el banco emita.

Por último, se podrá ordenar la remoción de algún miembro de la junta de gobierno cuando exista la incapacidad mental o física que impida el correcto ejercicio de sus funciones durante un período de más de 6 meses; también por el incumplimiento de sus obligaciones, así como por dejar de reunir alguno de los requisitos que se exijan para ser designado miembro de la junta; utilizar en beneficio propio o de terceros la información confidencial, someter a sabiendas, a la consideración de la junta de gobierno información falsa, y ausentarse de sus labores sin autorización de la junta de gobierno.

La remoción de alguno de los miembros se iniciara con una solicitud realizada por el Presidente de la República, o de cuando menos dos de sus miembros; el dictamen de la remoción será emitido por los propios miembros de la junta de gobierno.

2.2.3. Funciones

De acuerdo al artículo 3º de la Ley del Banco de México son funciones exclusivas del Banco de México las siguientes:

1) Regular la emisión y circulación de moneda; los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos.

En esta función, la emisión de moneda deja de estar sujeta a la reserva monetaria en oro, plata y divisas, para pasar a los requerimientos que permitan un crecimiento económico.

Corresponderá a la Junta de Gobierno autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricar billetes.

Con la regulación de los cambios, se pretende coadyuvar a la estabilidad de la moneda, por lo que el Banco de México, formulará y ejecutará una política cambiaria, relacionada con el tráfico de divisas.

En cuanto a regular la intermediación, el banco central podrá expedir normas, solicitar información y ordenar la suspensión de operaciones, respecto a las instituciones de crédito, intermediarios bursátiles, casas de cambio, entre otros.

El sistema de pagos será regulado por el Banco de México a través del servicio de transferencia de fondos por las instituciones de crédito y de otras empresas que presten el servicio de compensación de manera profesional.

2) Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia.

Lo anterior significa que el Banco de México actúa como banco de bancos, por lo que puede recibir depósitos de las instituciones de crédito.

3) Prestar el servicio de tesorería del Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo.

El Banco de México es el encargado de llevar la cuenta corriente de la Tesorería de la Federación, y el único organismo que puede emitir y colocar valores gubernamentales representativos de deuda interna.

4) Fungir como asesor del gobierno federal en materia económica y, particularmente financiera.

5) Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales que agrupen a los bancos centrales.

6) Operar con organismos internacionales que agrupen a bancos centrales y con otras personas morales internacionales que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera.

En este caso las operaciones se llevan a cabo cuando se otorgan créditos o se obtienen créditos o líneas de crédito internacionalmente.

2.3. LA BANCA MÚLTIPLE

La Banca Múltiple debe ser constituida como una sociedad anónima, con aprobación del Gobierno Federal, lo cual compete otorgar discrecionalmente a la S.H.C.P, oyendo la opinión del Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Esta aprobación sólo podrá ser otorgada a las sociedades anónimas de capital fijo, organizadas de conformidad a la Ley General de Sociedades Mercantiles y que cumplan con las siguientes características:

- * Que tengan como objeto la prestación del servicio de banca y crédito.
- * Que su duración sea indefinida.
- * Que cuenten con el capital social y el capital mínimo.
- * Que su domicilio sea dentro del territorio nacional.

La escritura constitutiva y cualquier modificación a la misma, deberá ser sometida a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Una vez aprobada la escritura o sus reformas deberán inscribirse en el Registro Público del Comercio sin que sea preciso mandamiento judicial.

En las solicitudes de autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple deberá señalarse lo siguiente:

- * El proyecto de estatutos de la sociedad.
- * El plan general de funcionamiento de la sociedad que comprenda por lo menos, los programas de captación de recursos y de otorgamiento de créditos en los que se definan las políticas de diversificación de operaciones pasivas y activas, así como los segmentos del mercado que preferentemente

van a atender, las provisiones de cobertura geográfica, las bases para aplicar utilidades y las bases relativas a su organización y control interno.

* La información que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se requiera para el efecto.

Su capital social podrá estar conformado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional.

La parte ordinaria estará integrada por acciones de la serie "O"

El capital adicional en su caso será representado por acciones de la serie "L", que podrá emitirse hasta por un equivalente al 40% del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Las acciones de la serie "L" serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, así como cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsa de valores.

Asimismo, las acciones de la serie "L" podrán conferir el derecho a recibir un dividendo preferencial y acumulativo, así como a un dividendo superior al de las acciones representativas del capital ordinario, siempre y cuando así se establezca en los estatutos sociales de la institución emisora. En ningún caso los dividendos de esta serie podrán ser inferiores a los de la otra serie.

En cuanto a las acciones representativas de la serie "O" y "L" serán de libre suscripción y no podrán participar en forma alguna en el capital social de las instituciones de banca múltiple, las personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad.

En el caso de que cualquier persona física o moral pretenda adquirir mediante una o varias operaciones simultáneas o sucesivas el control de acciones de la serie "O" del capital social de una institución de banca múltiple, deberán obtener la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público escuchando la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cuando excedan del 5%.

El capital mínimo de cada una de las instituciones de banca múltiple será la cantidad equivalente al 0.12% de la suma de capital neto que alcancen en su conjunto dichas instituciones al 31 de diciembre del año inmediato anterior.

En el transcurso del primer trimestre de cada año, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dará a conocer mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, el monto del capital mínimo con el que deberán contar las instituciones, a más tardar el último día hábil del año que se trate.

El capital mínimo deberá estar íntegramente pagado por lo menos en un 50%, siempre que este porcentaje no sea inferior al mínimo establecido.

Cuando una institución de banca múltiple anuncie su capital social, deberá al mismo tiempo anunciar su capital pagado.

Su administración estará a cargo de un consejo de administración y un director general.

El consejo de administración se conformará por un mínimo de 5 y un máximo de 15 consejeros propietarios, de los cuales cuando menos el 25% deberán de ser independientes. Por cada consejero propietario se designará a su respectivo suplente, en el entendido de que los consejeros suplentes de los consejeros independientes, deberán tener el mismo carácter.

Podemos entender por consejero independiente a la persona que sea ajena a la administración de la institución de banca múltiple respectiva y que reúna los requisitos y condiciones que determine la comisión Nacional Bancaria y de Valores, mediante disposiciones de carácter general, en la que igualmente se establecerán los supuestos bajo los cuales se considera que un consejero deja de ser independiente.

En ningún caso podrán ser consejeros independientes, los empleados o directivos de la institución, accionistas que sin ser empleados o directivos de la Institución tengan poder de mando sobre los directivos de la misma, socios o empleados de sociedades o asociaciones que presten servicios de asesoría o consultoría a la institución o a las empresas que pertenezcan al mismo grupo económico del cual forme parte ésta, cuyos ingresos y clientes, proveedores, deudores, acreedores, socios, consejeros o empleados de una sociedad que sea cliente, proveedor, deudor o acreedor importante a la institución.

De esta forma se puede establecer que un cliente o proveedor es importante cuando los servicios que le preste la institución o las ventas que le haga a ésta represente más del 10% de los servicios o ventas totales del cliente o del proveedor respectivamente. Asimismo se considera que un deudor o acreedor es importante cuando el importe del crédito es mayor al 15% de los activos de la institución o de su contraparte.

También no podrán ser consejeros independientes los empleados de una fundación, asociación o sociedad civil que reciban donativos importantes a aquéllos que representen más del 15% del total de donativos recibidos por la fundación, asociación o sociedad civil. Los directores generales o directivos de alto nivel de una sociedad en cuyo consejo de administración participe el director general o un directivo de alto nivel de la institución, los cónyuges o concubenarios, así como los parientes por consanguinidad, afinidad o civil hasta el primer grado y quienes hayan ocupado en cargo de dirección o administrativo en la institución, durante el año anterior al momento en que se pretenda hacer su designación.

Los nombramientos de consejeros de las instituciones de banca múltiple deberán recaer en personas que cuenten con calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio, así como con amplios conocimientos y experiencia en materia financiera, legal o administrativa.

En ningún caso podrán ser consejeros, los funcionarios y empleados de la institución, con excepción del director general y de los funcionarios de la sociedad que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores a la de aquel, el cónyuge, las personas que tengan parentesco por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado, o civil, con más de dos consejeros, las personas que tengan algún litigio pendiente con la institución de que se trate, las personas sentenciadas por delitos patrimoniales; las inhabilitadas para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o en el sistema financiero mexicano.

Los quebrados y concursados que hayan sido rehabilitados, quienes realicen funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de crédito y quienes realicen funciones de regulación de las instituciones de crédito, salvo que exista participación del Gobierno Federal en el capital de las mismas, o reciban apoyos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, actualmente Instituto de Protección al Ahorro Bancario.

Por lo que respecta al director general y los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inmediatas inferiores a la de éste, deberán recaer en personas que cuenten con elegibilidad crediticia y honorabilidad, así como deberá ser una persona residente en territorio mexicano, haber desempeñado sus funciones cuando menos por 5 años en puestos de alto nivel decisorio, con experiencia en materia financiera y administrativa, no tener alguno de los impedimentos señalados en el caso de los consejeros y nos estar realizando funciones de regulación de las instituciones de crédito.

El órgano de vigilancia quedará a cargo de cuando menos un integrante por cada serie, con sus respectivos suplentes.

La remoción o suspensión del cargo del consejo de administración, director general, comisarios, directores, gerentes y delegados fiduciarios y funcionarios que obligan con su firma a la institución, será por la Comisión Nacional Bancaria y de valores, con acuerdo de la junta de gobierno.

Por último, resulta necesario establecer las operaciones que llevan a cabo las instituciones de crédito, para lo cual las analizaremos en forma breve a continuación.

Las instituciones de crédito son de vital importancia para el desarrollo económico de una sociedad, ya que fungen como grandes receptoras y canalizadoras de los recursos captados.

Por una parte, reciben créditos del público ahorrador y por otra colocan el otorgamiento de créditos a las personas físicas, a las empresas o al gobierno.

De ahí que la propia Ley de Instituciones de Crédito en su art. 2º, establezca claramente que *el servicio de banca y crédito sólo podrá prestarse por las instituciones de crédito que podrán ser, instituciones de banca múltiple o de desarrollo.*

El mismo precepto legal antes mencionado establece que, *el servicio de banca y crédito es la captación de recursos del público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal, y en su caso los accesorios financieros de los recursos captados.*

No se consideran como operaciones de banca y crédito aquellas que en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables.

La captación de recursos debe realizarse por medio de un intermediario bancario, mismo que se constituye en el sujeto pasivo que es el deudor de una obligación crediticia, y por otra parte encontramos al sujeto activo el cual es indeterminado, pues se trata del público en general.

Los recursos captados por un banco son canalizados al público a plazos y montos muy diversos, con esta operación el banco se convierte en

acreedor, ya sea directamente o por cuenta de tercero en una obligación crediticia.

Las operaciones de las instituciones de crédito pueden ser de tres tipos: pasivas, activas, y de servicios.

I.- PASIVAS

El maestro De la Fuente define como operación pasiva al *convenio bilateral que se establece entre un cliente (acreedor) y un banco (deudor), otorgando el primero, la propiedad del dinero y el segundo, la disponibilidad del mismo, obligándose a restituir el débito más el pago de un interés al depositante.*²⁸

De esta forma podemos definir las operaciones pasivas como aquellas que son realizadas por las instituciones de crédito con la finalidad de recibir recursos del público en general, contrayendo una deuda.

Este tipo de operaciones se llevan a cabo por dos sujetos: el primero el cliente o público en general, el cuál entrega al banco dinero para ahorro o inversión, y el segundo las instituciones de crédito mejor conocidas como bancos, que son los que se encargan de captar los recursos del público.

En este caso, la institución tiene la responsabilidad de canalizar los recursos hacia proyectos con posibilidades de recuperación.

De acuerdo al artículo 46 fracc. I a IV de la Ley de Instituciones de Crédito, los bancos pueden obtener recursos de capitales a través de las siguientes operaciones:

- I.- Recibir depósitos bancarios de dinero.
 - a) A la vista.
 - b) Retirables en días preestablecidos.
 - c) De ahorro.
 - d) A plazo o con previo aviso.
- II.- Aceptar préstamos.
- III.- Emitir bonos bancarios.
- IV.- Emitir obligaciones subordinadas.

Por lo que respecta a recibir los depósitos bancarios de dinero, constituyen la fuente primordial de la operación pasiva, ya que por medio de

²⁸ IDEM, p. 283.

éstos, al banco se le otorga una cantidad determinada y la institución la recibe para su ahorro o inversión a la vista o a plazo, obligándose la misma institución a restituir la suma en la misma especie más un interés.

Las operaciones de depósito bancario pueden ser irregulares y regulares; las primeras son aquellas mediante las cuales se transfiere la propiedad de lo depositado a la institución de crédito, misma que se obliga a restituir en la misma especie la suma depositada, las segundas se encuentran reguladas por el Código Civil y el Código de Comercio, en el cual a diferencia del anterior, no hay traslado de dominio.

Los depósitos bancarios, según su forma de retiro pueden ser:

- * A la vista. Es un depósito irregular en el cual la institución de crédito se obliga a restituir la suma depositada en el momento en que lo pida el depositante, junto con sus accesorios. Puede ser por medio de un cheque o bien por una tarjeta de crédito.

- * Retirables en días preestablecidos. En este tipo de operaciones forzosamente debe indicarse el día específico para llevar a cabo el retiro del capital e intereses.

- * De ahorro. Es un contrato de dinero con interés capitalizable, en el cual utilizan una libreta de ahorros, la cuál es considerada como un título ejecutivo, sin necesidad de que haya un reconocimiento de firma u otro requisito.

El interés capitalizable consiste que los rendimientos que se dan por tener el dinero depositado, pasan a formar parte del capital y por lo que los intereses serán mayores.

Por ejemplo, si se depositan \$100 en un banco y se otorga el 10% mensual, el primer mes otorgarán \$10 de interés, pero como ese interés se convierte en capital al siguiente mes los intereses devengarán sobre \$110.

- * Depósitos a plazo o con previo aviso. Los depósitos a plazo se llevan a cabo por medio de un contrato en el cual se estipula que el depositante no podrá retirar la suma depositada sino después de haber transcurrido el tiempo pactado entre las partes.

En los depósitos con previo aviso, al ser contratados se especifica claramente que el depositante no podrá disponer de lo depositado sino cuando haya transcurrido el tiempo establecido.

En cuanto a la fracc. II del art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, *las instituciones de crédito podrán recibir préstamos documentados en pagarés con rendimiento liquidable al vencimiento, asimismo, tener acceso a créditos concedidos por el Banco de México y del Instituto de Protección al Ahorro Bancario, IPAB, pueden recibir apoyos preventivos para evitar problemas que pudieran presentar las instituciones de crédito.*²⁹

De acuerdo a la fracc. III. La emisión de bonos bancarios, son títulos de crédito emitidos en serie, que incorporan una parte alícuota de un crédito, es decir, que representan la participación individual de su tenedor, mismos que pueden ser adquiridos por personas físicas o morales mexicanas o extranjeras.

II.- ACTIVAS

El maestro De la Fuente define como operaciones activas *al convenio que se establece bilateralmente entre un banco (acreedor) que se compromete otorgar un crédito o préstamo y un cliente (deudor), persona física o moral que lo recibe con base en la confianza y atributos de reputación y solvencia que satisfaga las exigencias del acreedor, el cuál recibirá a cambio, después de un plazo, la suma que prestó más un interés.*³⁰

Por ejemplo si el importe del título del cliente a cargo de un tercero es de \$1000, se efectúa el descuento de \$200, se paga de inmediato al cliente \$800, por lo que el banco cobrará a un tercero en lugar del cliente.

Elementos integrantes:

- a) Banco otorgante del crédito
- b) Cliente, persona que recibe el crédito
- c) Objeto del crédito que es el dinero
- d) Tiempo del crédito
- e) Interés complementario

En esta operación a diferencia de las operaciones pasivas, el cliente es el que se obliga a pagar la cantidad que le prestó el banco y los intereses convenidos.

²⁹ DE LA FUENTE RODRIGUEZ, Jesús. *TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL*, 2a. Edición, Porrúa, México 1999, p. 297-298.

³⁰ IDEM p. 304.

De esta forma podemos establecer que los recursos captados de los depositantes e inversionistas, podrán canalizarse a través de las operaciones activas que señala la Ley de Instituciones de Crédito en su artículo 46.

V. Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.

VI. efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.

VII. Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.

VII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito.

Celebrar contratos de arrendamiento financiero y adquirir los bienes que sean objeto de tales contratos.

a) Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.

En este caso los bancos mantienen depósitos en entidades del país o del exterior, con el fin principalmente de facilitar las transferencias de fondos, éstos son el resultado de una colección de instrumentos de tránsito y efectivo, transferencias y ajustes de operaciones de valores, transferencias de fondos y de empréstitos, cubrir las operaciones de órdenes de pagos, giros, así como para dar cierta reciprocidad a los bancos corresponsales con los que se tienen contratados una serie de servicios.

b) Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.

* DESCUENTO

Podemos entender al descuento como una operación mediante la cual el banco adquiere en propiedad un título de crédito no vencido (letra de cambio o pagaré), anticipando al cliente su valor, menos la comisión y los intereses respectivos en la fecha de transacción y la del vencimiento del documento.

Por ejemplo si el importe del título del cliente a cargo de un tercero es de \$1000, se efectúa el descuento de \$200, se paga de inmediato al cliente \$800, por lo que el banco cobrará a un tercero en lugar del cliente.

Características:

-Se adquiere en propiedad documentos debidamente aceptados o suscritos, pero no vencidos y provenientes de ventas reales o de servicios.

-La liquidación de los documentos debe efectuarse siempre mediante abono en cuenta del acreditado.

-La negociación de los títulos de crédito es acorto plazo.

-Este crédito fortalece el capital del trabajo del cliente.

-Los documentos a financiar son, por lo general, letras de cambio aceptadas o pagarés suscritos, cuyo vencimiento sea a plazo fijo, superior a 10 días, originadas en la compraventa de mercancías o de uso de servicios. Dichos documentos deben de ser endosados a favor del banco.

-El ejercicio de la acción cambiaria directa en vía de regreso debe ejercitarse dentro de los tres meses siguientes a la fecha de presentación del documento para su pago, este trámite es indispensable para evitar la caducidad de la acción legal.

* Otorgar Préstamos.

Podemos definir al préstamo como aquel en que el banco se obliga a entregar el dinero al beneficiario y éste a devolverlo en el plazo y pagando los intereses y comisiones convenidos.

El contrato de préstamo sólo genera obligaciones a cargo del cliente: devolver el dinero recibido y los intereses correspondientes y en el contrato de crédito, el banco se obliga dentro del límite pactado y mediante una comisión que se percibe del cliente, a poner a disposición de este una suma de dinero.

*Otorgar Créditos.

Las instituciones de crédito, como custodios del dinero de terceras personas, son las responsables directas ante sus depositantes y autoridades financieras, de solvencia y liquidez de los créditos que conceden.

De esta forma podemos establecer que para que se lleve a cabo la autorización del crédito por las instituciones deberá contener los siguientes requisitos:

Las Instituciones de Crédito de conformidad con el artículo 65 de la Ley de Instituciones de Crédito, tendrán la obligación de analizar debidamente la información general, viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros con la situación económica de los acreditados, la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso fueren necesarias; los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, que deberán tener una

relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

En relación a la verificación de la solvencia económica y calidad moral de los clientes, el Banco de México, en Circular-Telefax 25/98 del 8 de julio de 1998, a fin de evitar la celebración de operaciones irregulares, adicionó el numeral M.86 a la Circular 2019/95 en los términos siguientes:

"M.86 VERIFICACION DE LA SOLVENCIA ECONOMICA Y CALIDAD MORAL DE LOS CLIENTES PARA EVITAR LA CELEBRACIÓN DE OPERACIONES IRREGULARES"

Las instituciones deberán cerciorarse previamente a la celebración de sus operaciones de la solvencia económica y calidad moral del cliente o los terceros autorizados, a fin de evitar la celebración de operaciones irregulares. Para efectos de lo anterior, deberán tomar en cuenta, entre otros aspectos, los reportes obtenidos por alguna sociedad de información crediticia.

Los créditos más comunes son los siguientes:

-Documentarios.- De conformidad con el artículo 46, Fracción VIII, de la Ley de Instituciones de Crédito, las instituciones de crédito pueden expedir cartas de crédito, también conocidas como créditos documentarios o comerciales.

Este crédito se puede definir como el compromiso formal que celebra un banco a través de un contrato de apertura de crédito, de liquidar al beneficiario (vendedor, exportador, beneficiario) por cuenta del ordenante del crédito (comprador, importador, ordenante) una suma determinada de dinero, contra la entrega de la documentación estipulada, (factura comercial, conocimiento de embarque o documento de transporte o certificado de origen, fianza de seguro), siempre y cuando se de cumplimiento a todas y cada una de las condiciones convenidas y estipuladas en la carta.

-Crédito de Habilitación o Avío.- Podemos definir a los mismos como un contrato por medio del cual el acreditante se obliga a poner una suma de dinero a disposición del acreditado quien a su vez, queda obligado a a invertir el importe del crédito para financiar inventarios y gastos directos de explotación de las empresas de producción de bienes y servicios.

Su característica esencial es que el importe del crédito debe destinarse a la adquisición de materias primas y materiales, al igual que para el pago de jornales, salarios y gastos directos de explotación indispensables para los fines de la empresa.

-Crédito Refaccionario.- En este tipo de crédito el acreditado se obliga a destinar el importe respectivo a la adquisición de lo que en términos contables se conoce como activo fijo, es decir edificios, equipos de transporte, maquinaria e instrumentos de transformación de la materia prima.

Podemos decir que el activo fijo es el conjunto de bienes cuyo aprovechamiento se prolonga en el tiempo, por parte de una empresa.

-Crédito Hipotecario.- Su régimen jurídico se encuentra regulado en el Código Civil para el Distrito Federal, y es aquel contrato por medio del cual el deudor concede a un acreedor el derecho de realizar un determinado bien enajenable, sin entregar la posesión del mismo; para garantizar con su producto el cumplimiento de una obligación y su preferencia en el plazo.

-Créditos en Unidades de Inversión (UDIS).- La UDI no es una moneda, es una unidad de cuenta llamada "Unidad de Inversión" cuyo valor en moneda nacional publicada por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación y que reconoce el efecto de la inflación y sirve para denominar instrumentos de inversión o créditos; para el rendimiento de dicha inversión o los intereses que se pagan por un financiamiento, constituyan una tasa real para el inversionista o deudor.

Dichos instrumentos se celebran a través de una apertura de crédito simple denominada en UDIS, se dispone mediante expedición de libramientos directos a cargo de la institución.

-Expedir Tarjetas de Crédito con base en contratos de apertura de crédito.- Es un contrato de apertura de crédito en cuenta corriente por el cual la institución de crédito se obliga a pagar por cuenta del tarjetahabiente los bienes y servicios que se le proporcionen y el tarjeta habiente se obliga a cubrir a la institución el principal, los intereses y las comisiones pactadas.

En lo que concierne al segundo grupo, es decir a las inversiones con valores, estas se encuentran reglamentadas en el artículo 46 fracc. X de la Ley de Instituciones de Crédito, la cual establece que pueden operar con valores, promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas.

III.- SERVICIOS

En este tipo de operaciones las instituciones de crédito no captan, ni colocan recursos del público, sino que sólo prestan un servicio, se

encuentran reguladas en el artículo 46 fracc. X a XXIV de la Ley de Instituciones de Crédito, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- * Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas.

- * Operar con documentos mercantiles por cuenta propia.

- * Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisa, incluyendo reportos sobre estas últimas.

- * Prestar servicio de cajas de seguridad.

- * Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.

- * Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones.

- * Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.

- * Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito.

- * Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras.

- * Llevar la contabilidad y los libros de catas de registro de sociedades y empresas.

- * Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias.

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

A continuación analizaremos algunos de los servicios citados.

Compraventa de oro y plata.- Este servicio consiste en comprar y vender monedas nacionales de oro y plata al tipo de cambio que este vigente. Las monedas de oro y plata autorizadas para su compraventa son entre otras, el centenario, azteca, hidalgo, onza de oro libertad, onza trío plata.

*Compraventa de moneda extranjera.- Es la compra y venta de moneda extranjera al tipo de cambio existente en el mercado de divisas, dentro del mercado se consideran las siguientes operaciones; compraventa de billete, de cheques de viajero, de giros bancarios internacionales y de órdenes de pago internacionales.

*Cajas de Seguridad.- Es un contrato para el arrendamiento que hace un banco a su clientela, previo pago de una anualidad, de una caja personal

(blindada) bajo llave, ubicada en una bóveda de seguridad (espacio cerrado), donde puede guardar y consultar en plena privacidad y confianza, joyas, documentos y valores en general y, que al mismo tiempo queden a salvo algún percance como incendio, robo, pérdida o cualquier otro siniestro.

*Hacer Avalúos.- El avalúo es el medio para determinar el valor de un bien, mueble o inmueble, en moneda corriente, en una fecha y lugar determinado, considerando los factores que puedan afectar la determinación de dicho valor, así como la influencia del mercado.

2.4. LA BANCA DE DESARROLLO

La banca de desarrollo aun que capta y coloca los recursos, no persigue la finalidad de lucro, sino que su objetivo fundamental es apoyar a ciertos sectores económicos o productivos de la sociedad mexicana.

La captación de recursos se realiza por medio de las partidas presupuestales que se prevén en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y de esta forma el Gobierno Federal distribuye los ingresos y programa los gastos que tendrá dicha banca durante el ejercicio fiscal.

Algunas instituciones han logrado allegarse de recursos por medio de otro tipo de financiamiento, tales como líneas de crédito que contratan con instituciones financieras del exterior o nacionales, organismos multinacionales y gubernamentales, por emisiones de bonos de garantía o desarrollo, tales como los eurobonos, la bursatilización del crédito, mediante la constitución de fideicomisos que emiten certificados de participación, y los intereses que generan las operaciones de crédito, entre otros.

La banca de desarrollo es creada por decreto presidencial, siendo requisito esencial para su constitución, que el Congreso de la Unión autorice su creación.

Conforme al artículo 31 de la Ley de Instituciones de Crédito, el órgano de gobierno deberá formular anualmente sus programas operativos y financieros, sus presupuestos generales de gastos e inversiones y las estimaciones de ingresos, mismos que serán sometidos a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Estos programas deberán formularse conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como a los programas sectoriales del propio plan.

En cuanto a su capital social, será representado por títulos de crédito, que se regirán por las disposiciones aplicables de la Ley General de Títulos y

Operaciones de Crédito, a los cuales se les denominará certificados de aportación patrimonial, mismos que serán denominativos y se dividirán en dos series: "A" y "B".

Los que corresponden a la serie "A" serán suscritos únicamente por el Gobierno Federal, emitiéndose en título único, son intransmisibles y representan el 66% del capital social.

Los de la serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos y representarán el 34% del capital social, son susceptibles de ser adquiridos por personas físicas o morales mexicanas; con exclusión de poder ser adquiridos por cualquier naturaleza, simultánea o sucesiva, por más del 5% del capital pagado de una institución de banca de desarrollo.

De esta forma podemos establecer que únicamente el Gobierno Federal o las sociedades de inversión comunes, pueden detentar dichos certificados en un porcentaje mayor.

Asimismo, no podrán participar en el capital social de las instituciones de banca de desarrollo, las personas físicas o morales extranjeras, ni las sociedades mexicanas en cuyos estatutos no figure la cláusula de exclusión directa e indirecta de extranjeros.

En cuanto a los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", deberán de efectuar un registro, el cual deberá contener los datos relativos a los tenedores de los certificados y las transmisiones que se efectúen, considerándose como propietarios a quienes aparezcan en el registro.

El capital social podrá ser aumentado o reducido a propuesta del consejo directivo de la institución, y sometido a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su capital mínimo será el que establezca la misma Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mismo que deberá estar íntegramente pagado.

La administración quedará a cargo de un consejo directivo y un director general. El consejo directivo deberá efectuarse en forma personal y no por medio de representante; el director general será designado por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debiéndose someter su aprobación al consejo directivo.

Su vigilancia estará a cargo de dos comisarios, nombrados uno por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el otro por la Comisión Consultiva.

La Comisión Consultiva, estará integrada por los titulares de los certificados de la serie "B", distintos del gobierno federal, y se ocupará de conocer y opinar sobre las políticas y criterios conforme a los cuales la institución lleve a cabo sus operaciones, analizar y opinar sobre el informe de actividades y los estados financieros que le presente el consejo directivo por conducto del director general, opinar sobre los proyectos de aplicación de utilidades, formular al consejo directivo las recomendaciones que estime conveniente sobre las materias de que tratan las fracciones anteriores, designar y remover a los consejeros y comisarios de la serie "B", con el acuerdo de por lo menos las dos terceras partes, aprobar los informes anuales de actuación que le presenten los consejeros serie "B" y en su caso, tomar medidas que juzgue oportuno.

Por último, podemos establecer que las funciones de la banca de desarrollo, deberán realizarse forzosamente por sus propias leyes orgánicas y por lo que establece la Ley de Instituciones de Crédito, estando facultadas para realizar todas las operaciones que lleva a cabo la banca múltiple, pero siempre encauzando esos recursos al desarrollo de un determinado sector económico, esta función se lleva a cabo mediante financiamientos a través de créditos con tasas preferenciales a mediano y largo plazo, lo cual constituye la razón de ser de estas entidades.

En cuanto a su regulación jurídica, podemos establecer que la banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica propia, constituidas con el carácter de Sociedad Nacional de Crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de la Ley de Instituciones de Crédito.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que se establecerán las bases conforme a las cuales se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

En este sentido la banca de desarrollo, se regulará por sus propias leyes orgánicas, mismas que son expedidas por el Congreso de la Unión, y en su defecto, por la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley del Banco de México, la legislación mercantil, los usos y prácticas bancarios y mercantiles, el Código Civil para el Distrito Federal, y el Código Fiscal de la Federación, para efectos de las notificaciones y los recursos a que se refieren los artículos 25 y 110 del Código Fiscal de la Federación.

El art. 25 del Código Fiscal de la Federación establece los supuestos para que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, remueva o suspenda a los miembros del consejo de administración, directores generales, comisarios, directores y gerentes, delegados fiduciarios y funcionarios y el art. 110 las sanciones administrativas que deberá aplicar la misma.

CAPITULO III AUTORIDADES QUE CONTROLAN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO

3.1 LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

3.1.1 Reseña Histórica

El 8 de noviembre de 1821, se expidió el Reglamento Provisional para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del Despacho Universal, por medio del cual se creó la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, aún cuando desde el 25 de octubre existía la Junta del Crédito Público.

En 1824, el Congreso Constituyente otorgó a la Hacienda Pública el tratamiento adecuado a su importancia, para lo cual se expidió la Ley para el Arreglo de la Administración de la Hacienda Pública, en la que la Secretaría de Hacienda centralizó la facultad de administrar todas las rentas pertenecientes a la Federación, inspeccionar las Casas de Moneda y dirigir la Administración General de Correos, la Colecturía de la Renta de Lotería y la Oficina Provisional de Rezagos.

Para 1825 fue expedido el Reglamento Provisional para la Secretaría de Despacho de Hacienda, considerado como el primer Reglamento de la Hacienda Republicana, y en cual se señalaron, en forma pormenorizada, las atribuciones de los nuevos funcionarios constituidos conforme a la Ley de 1824.

Con el establecimiento del gobierno centralista, fue expedido en 1835, una Ley que precisó la forma en que se manejarían las rentas de los estados, mismas que se sujetarían a la administración y vigilancia de la Secretaría de Hacienda.

En 1843, con la publicación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, se le concedió a la Secretaría el carácter de Ministerio de Hacienda.

En 1852, por Decreto, se modifica la organización del Ministerio de Hacienda, quedando dividido en seis secciones, siendo una de ellas la de Crédito Público; antecedente que motivo que en 1853 se le denominara por primera vez Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se determinó en 1869, que correspondía al Segundo Oficial Mayor, las funciones de elaboración de glosa y compilación de las leyes en materia hacendaria.

El 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incrementó sus atribuciones en lo relativo a comercio, por lo que se denominó Secretaría de Hacienda Crédito Público y Comercio. Así mismo, salió de su ámbito de competencia el sistema de correos y se rescindió el contrato de arrendamiento de la casa de moneda a particulares, con lo que la acuñación de moneda quedó a cargo del Estado.

En 1910 se creó la Dirección de Contabilidad y Glosa asignándosele funciones de registro, glosa y contabilidad de las cuentas que le rindiesen sobre el manejo de los fondos, con el propósito fundamental de integrar la cuenta general de la Hacienda Pública. Asimismo, la Tesorería General de la Federación, a partir de esa fecha cambio su denominación por Tesorería de la Federación.

Mediante las reformas al Reglamento Interior en 1913, se facultó al entonces Departamento de Crédito y Comercio, para el manejo del Crédito Público, lo que constituye el antecedente de la actual Dirección General de Crédito Público.

Se expidió en 1924 la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, salarios, emolumentos, honorarios y utilidades de las sociedades y empresas, antecedentes que dieron origen al impuesto sobre la renta.

Con la expedición de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1947 se constituyó la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, a la que se le atribuyeron funciones para el manejo del patrimonio permanente del Estado y la inspección de las demás Secretarías de Estado.

En diciembre de 1957 se creó la Secretaría de la Presidencia, fundamentalmente como un órgano de planeación y coordinación de la inversión del sector público, misma que en la Ley Orgánica de la Administración Pública recibió el nombre de Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con la publicación en 1976 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la programación y presupuestación del gasto público federal, anteriormente competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, paso a formar parte de las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En diciembre de 1982, con las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se le confirieron nuevas atribuciones a la Secretaría de Hacienda en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del País, derivadas de la nacionalización bancaria.

Al publicarse la Ley de la Casa de Moneda de México en 1986, la Dirección General de Casa de Moneda se constituyó en organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Con el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda de 1988 se produjeron cambios en la estructura orgánica de las medidas permanentes de racionalización del gasto público, se reguló el servicio público de la Banca y el Crédito de una forma más eficiente; así como se amplió la competencia de las unidades administrativas centrales en el ámbito regional, en razón de las facultades conferidas por las Leyes Fiscales.

En 1990 se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda, originando que la Coordinación de Operación Administrativa de la Subsecretaría de Ingresos cambiara su denominación por Dirección General de Planeación y Evaluación.

A fin de fortalecer la cohesión de la política económica y con ello contribuir a la consolidación de la recuperación económica de la estabilización y del financiamiento del desarrollo, el 21 de febrero de 1992, mediante decreto, se derogaron y reformaron diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se dispuso la fusión de la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Con esta medida, a la Secretaría de Hacienda se le confirieron, además de las atribuciones en materia fiscal, financiera y crediticia, las de programación, gasto público, planeación, información estadística y geográfica.

3.1.2. Organización

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, actualmente se encuentra conformada por 1 Secretario, 3 Subsecretarios, 1 Procurador Fiscal de la Federación, 1 Tesorero de la Federación, 1 Oficial Mayor, 1 Coordinación General, 37 Direcciones Generales o unidades equivalentes y 2 Órganos Desconcentrados.

SECRETARIO

Como objetivo primordial, el Secretario de Hacienda deberá atender, todos los asuntos que le sean encomendados, en nombre del Ejecutivo Federal, conforme a su ámbito legal de competencia, así como planear y conducir sus actividades con sujeción a las políticas para el logro de los objetivos y prioridades del plan de desarrollo.

II.- SUBSECRETARIAS

a) Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público

Esta subsecretaría se encargara de proponer las estrategias en materia financiera, económica, social, fiscal, bancaria, de divisas y precios y de tarifas de bienes y servicios del sector público, en coordinación con las áreas correspondientes, así como, establecer las políticas idóneas de desarrollo, la elaboración de estudios para conocer la situación económica y social, nacional e internacional, con el propósito de enriquecer y aportar elementos para la participación que le corresponda a la Secretaría y a sus entidades coordinadas, en la formulación del Plan de Desarrollo y de los programas sectoriales, regionales y especiales que se determinen, así como para controlar y evaluar el desarrollo y actualización de los mismos.

b) Subsecretaría de Ingresos

Sus funciones son determinar las contribuciones, productos, aprovechamientos y su respectivos accesorios, para el financiamiento del gasto público del Estado, así como formular propuestas en materia fiscal federal, procurando la simplificación administrativa, el otorgamiento de seguridad jurídica a los contribuyentes y el constante mejoramiento del sistema recaudatorio fiscal, en estrecha congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

c) Subsecretaría de Egresos

Se encarga de conducir la determinación de la normatividad en materia de programación y presupuestación, contabilidad, administración y desarrollo de personal, e inversión de la Administración Pública Federal, así como en materia de desincorporación de entidades paraestatales para cumplir con los objetivos y metas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

PROCURADOR FISCAL DE LA FEDERACION

El Procurador es el consejero jurídico de la Secretaría, entre sus funciones que podemos destacar esta la de formular los proyectos de iniciativas de leyes o decretos, así como de los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que el Secretario proponga al Presidente de la República y de las demás disposiciones de carácter general que son competencia de la Secretaría. Estos proyectos deberán de tener congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

También participa con las distintas autoridades del sistema financiero en la elaboración de las propuestas de reformas a las disposiciones aplicables en materia financiera y de crédito público.

TESORERIA DE LA FEDERACIÓN

La Tesorería se encargará de dirigir la administración de los sistemas y procedimientos en la parte que le corresponda en materia de recaudación de fondos federales; prórrogas y pago diferido de créditos fiscales, ejecución de pagos, ministración de fondos y garantías del Gobierno Federal, manteniendo dentro de las disposiciones legales vigentes las funciones y servicios de Tesorería.

OFICIALIA MAYOR

El objetivo primordial de la Oficialía Mayor, es el administrar los recursos humanos, financieros y materiales, así como los servicios generales que requieran las unidades administrativas de la Secretaría, vigilando la aplicación de las políticas y normas de control y evaluación, a fin de coadyuvar al cumplimiento de las metas establecidas.

3.1.3 Atribuciones

Las atribuciones que se le conceden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se encuentran en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismo que prescribe que le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

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. En este

caso el Secretario de Hacienda deberá cuantificar los ingresos que pueda obtener en cada ejercicio fiscal, por concepto de contribuciones, crédito público, entre otros, mismos que deberán contemplarse en la Ley de Ingresos de la Federación. Asimismo, en cada ejercicio, deberá establecer en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el gasto que deberá cubrir en los sectores de la administración pública, salud, educación, pago de la deuda pública, entre otros. Esta programación tiene como objeto, el obtener el equilibrio entre ambos instrumentos económicos, ya que la diversidad entre ambos ocasionaría un quebrantamiento en la economía nacional.

También la Secretaría de Hacienda tiene facultad para manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal. A través de esta función se llevan a cabo los estudios económicos del país, a fin de determinar y plasmar en la elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, los montos a los cuales se puede obligar la Nación, así como la forma de pago de los empréstitos ya contratados.

Asimismo, realiza o autoriza todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público. Como hemos mencionado con anterioridad, el crédito público es una forma de allegarse de recursos para cubrir las necesidades de la colectividad, es así que la Secretaría de Hacienda deberá realizar las gestiones necesarias para allegarse del mismo, pero siempre garantizando el cumplimiento y capacidad de pago, cabe mencionar, que el crédito público se encuentra estrechamente ligado a los empréstitos y a la deuda pública, ya que consideramos al crédito el género y los segundos la especie, en virtud de que el primer paso para obtener un ingreso, es la realización de las gestiones necesarias para obtener el crédito, y una vez conseguido su consecuencia será el préstamo y la deuda.

Planea, coordina, evalúa y vigila el sistema bancario del país que comprende a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito, así como formula el programa de gasto público federal y el proyecto de Presupuestos Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el Departamento del Distrito Federal, hoy Gobierno del Distrito Federal, a la consideración del Presidente de la República

Conforme a la Ley de Deuda Pública, la Secretaría de Hacienda tendrá las facultades de emitir valores y contratar empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del erario Federal o con propósitos de regulación monetaria, elaborar el programa financiero del sector público con base en el cual se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa, autorizar a las entidades paraestatales para gestionar y

contratar financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar en cada eventualidad, cuidar que los recursos procedentes de financiamientos constitutivos de deuda pública se destinen a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público, contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas, nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

3.2 LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES

3.2.1 Reseña Histórica

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores fue creada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995, sin embargo, para llegar a conocer los motivos por los cuales fue creado este organismo, es preciso conocer los órganos que le antecedieron, es decir la Comisión Bancaria y la Comisión de Valores.

En cuanto a la regulación y supervisión de las entidades financieras, era la Secretaría de Hacienda la que se encargaba de manejar esta materia por medio de interventores, mismos que no incurrían en responsabilidad alguna en el ejercicio de sus funciones, por lo que no prestaban su servicio con eficacia.

"La Ley General de Instituciones de Crédito, publicada el 19 de marzo de 1897, en su artículo 113, establecía que la vigilancia de todas las instituciones de crédito correspondía a la Secretaría de Hacienda, por medio de interventores nombrados exclusivamente para cada banco, o especiales, para casos determinados, así mismo, el artículo 117 de aquella ley, determinaba que los interventores tendrían igual función que los comisarios de las sociedades, en los balances de los bancos. 31

³¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. . p. 191.

La ineficacia de estas instituciones, provocaron la falta de confianza en el público usuario, por lo que al tomar posesión de la Presidencia el Gral. Plutarco Elías Calles, se determinó organizar una institución que se encargara de vigilar el sistema bancario, así como de inspeccionar las instituciones de crédito, dando origen así a la Comisión Nacional Bancaria.

La Comisión Nacional Bancaria, se encargaba de hacer cumplir las disposiciones legales de los bancos, cajas de ahorro, montes de piedad, casas comerciales y en general todas aquellas compañías que recibieran depósitos del público, así como del manejo de las remesas de los bancos y cuidar que las instituciones se apegaran a sus objetivos y operaciones.

Asimismo, vigilaría a través de los inspectores e interventores que nombrara, ella misma, dirigiendo y aplicando reglas y visitando a las instituciones una vez al mes como mínimo.

Publicaría, obtendría, y recopilaría las estadísticas bancarias de la República, y determinaría la manera de publicar y hacer los balances.

En 1926 con la publicación de la Ley de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, se establece que los organismos que regularía esa ley serían los bancos, los almacenes generales de depósito y las compañías de fianzas.

Con la Ley de 1932 se amplió el marco de supervisión a las instituciones nacionales del crédito, a las organizaciones auxiliares del crédito e incluso a la Bolsa de Valores, sus funciones no variaron, su financiamiento estaría a cargo de las cuotas anuales asignadas por la Secretaría de Hacienda a las instituciones de crédito, mismas que deberían ser depositadas en el Banco de México.

Se le confirieron a la Comisión Bancaria facultades como la supervisión en la emisión de billetes y en las operaciones que realizara el Banco de México, en la emisión de títulos y valores de los bancos, así como en las obligaciones que suscribirían.

En 1941, con las reformas a la Ley Orgánica del Banco de México, se dio nacimiento a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, y por consiguiente también se modificó la Ley de la Comisión Bancaria, en la cual se abre la posibilidad para que los bancos formen parte de la Junta de Gobierno.

A partir de 1968 se otorgan facultades a la Comisión Bancaria, de inspección y vigilancia sobre las instituciones de seguros y fianzas, debido al surgimiento de grupos financieros que prestaban servicios bancarios,

crediticios y de seguros, lo que provocó un desequilibrio en el sistema financiero.

Ante tal desequilibrio, el Ejecutivo Federal, crea la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en 1970, incorporándose las facultades de supervisión a las instituciones de seguros.

En 1982, con la nacionalización de la banca, la Comisión no reporta una evolución en cuanto a sus funciones, manteniéndose las mismas que se le habían conferido en años pasados.

Es en 1990, con la estatización de la banca, cuando se otorgan nuevas funciones a la Comisión Bancaria, se le concede también autonomía plena para remover a su personal, así como la supervisión de los bancos de desarrollo.

En 1993 se expide un nuevo reglamento interior de la Comisión Bancaria, estableciéndose que esta se encargaría de supervisar las instituciones de crédito, a las organizaciones auxiliares del crédito, a las filiales de bancos, a las sociedades controladoras y a los intermediarios no bancarios.

En lo que respecta a la Comisión Nacional de Valores, sus antecedentes son casi simultáneos al perfeccionamiento de la Bolsa de Valores de México, misma que a lo largo de su historia ha tenido variaciones y deficiencias, que trajeron como consecuencia algunas fuertes crisis en el país, su supervisión quedaba sujeta al ministerio de hacienda, y únicamente fueron realizadas en cuanto a las ofertas al público.

Con la devaluación del peso y la lesionada economía, provocada por financiamientos inflacionarios de déficits presupuestales del gobierno, y la caída de la incipiente bolsa, así como la deficiente legislación en la materia al respecto, se origina la inquietud de crear un documento en el que se plasmen los logros y vicios del sistema financiero y donde se vigile el mercado de valores.

Así, la Comisión Nacional de Valores, fue creada por factores que han frenado el desarrollo del mercado de valores, tales como causas económicas derivadas de la escasez de capital, altas tasas en préstamos a corto plazo, inestabilidad monetaria, donde se prefería la seguridad del dinero guardado a invertir en operaciones riesgosas, por lo que se debía de reestructurar este mercado para su evolución, crear cimientos que propiciaran a que el público invirtiera y que la confianza regresara, pero a su vez debía ser vigilada esta actividad, y que mejor por un órgano autónomo, técnico e independiente.

Con fundamento en esta problemática, en 1946 se creó por decreto la Comisión Nacional de Valores, constituyéndose como un órgano desconcentrado de la Administración Pública Federal.

Quedó conformada por ocho representantes nombrados por la Secretaría de Hacienda, Economía Nacional, Banco de México, NAFINSA, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Comisión Nacional Bancaria, Asociación de Banqueros de México y Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros y Fianzas.

Entre sus facultades estaban las de vigilar el funcionamiento de las bolsas de valores, agentes y mercado de valores, emitir autorizaciones para ofrecer al público bonos u obligaciones de sociedades anónimas y valores para venderse en el extranjero, señalar las tasas máximas y mínimas de interés de diversos grupos de valores bancarios, e incluso obligaciones cuya emisión se llevara por conducto de las sociedades financieras.

Una vez analizados los antecedentes de la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión de Valores, podemos establecer que ambas, marcan el origen de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, misma que fue creada por Decreto el 28 de abril de 1995, con autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos que le marca su propia ley.

En la exposición de motivos de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria se establece que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores *tendrá por objeto supervisar y regular, en el ámbito de su competencia, a las entidades financieras, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, en protección de los intereses del público.*³²

Nace a la vida jurídica, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda con autonomía técnica y facultades ejecutivas.

Su constitución como órgano desconcentrado se encuentra fundamentado en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ya que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos, pueden contar con órganos desconcentrados, para su eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos que le han encomendado que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

³² LEY DE LA COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, CNBV, México 1995, p. 1.

El Maestro Acosta Romero, establece que *la desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía.*³³

De lo anterior podemos establecer como características de los órganos desconcentrados las siguientes:

- *Son creados por Ley, acuerdo o decreto
- *Existe subordinación de un órgano jerárquico, ya sea del Ejecutivo Federal o de una Secretaría de Estado.
- *Gozan de autonomía técnica y administrativa, sin liberarse de la relación jerárquica.
- *Toman decisiones importantes, mismas que requieren la aprobación del órgano del que dependen.
- *No tienen personalidad jurídica, ni patrimonio propio, ya que sus erogaciones forman parte del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores cumple con estas características de la siguiente forma:

- a) Fue creada por Decreto el 28 de abril de 1995.
- b) Depende de un órgano que forma parte de la administración pública centralizada, que es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que ejerce su poder de mandato, potestad disciplinaria y facultad de nombramiento.
- c) Realiza las atribuciones que le marca su propia ley, además de otra leyes del sector financiero que le otorgan competencia en materia bancaria y bursátil, es decir, aquellas que le son aplicables en su carácter de autoridad en materia financiera y las que le corresponderían como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda.
- d) No gozan de personalidad jurídica ni patrimonio propio el cual será el que le asigne la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

³³ ACOSTA ROMERO, Miguel, op. cit. P 193

3.2.2. Organización

Conforme al artículo 10 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, esta se encuentra conformada por la Junta de Gobierno, Presidencia, Vicepresidencias, Contraloría Interna, Direcciones Generales, y demás unidades administrativas necesarias.

JUNTA DE GOBIERNO

Esta se encuentra integrada por diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la Junta, dos Vicepresidentes del propio Organismo que el Presidente designe.

Los vocales serán nombrados de la siguiente manera: cinco por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres por el Banco de México, y uno por cada una de las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema del Ahorro para el retiro.

Por cada vocal propietario se nombrará un suplente. Los vocales deberán ocupar, cuando menos, el cargo de director general de la Administración Pública Federal o su equivalente.

En virtud de que dicha dependencia tiene como integrantes en la Junta, a los principales funcionarios encargados del sistema financiero, en los acuerdos que se tomen en la misma, ya no existe la obligación de someterlos a la aprobación de dicha Secretaría, por lo tanto, se consideran a los mismos ejecutivos por no mediar trámite alguno ante la citada dependencia. La participación de dichos funcionarios permite que expresen sus puntos de vista y se analicen las repercusiones que puedan tener las medidas adoptadas por la Comisión, tanto en la política monetaria como en el sistema de cambios y de pagos del país.

La Junta de Gobierno tendrá la facultad de 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, determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión, veto o remoción, y en su caso, inhabilitación de los consejeros directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios y demás personas que puedan obligar a las entidades, 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, imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes de la Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas.

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, 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, aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los informes sobre el ejercicio del Presupuesto, aprobar el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor Interno de la Comisión a propuesta del Presidente, aprobar disposiciones relacionadas con la organización de la comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas, aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse entre el Organismo y su personal, constituir comités específicos, nombrar y remover a su Secretario, así como a su suplente, resolver sobre otros asuntos que el Presidente someta a su consideración, y las demás facultades que le confieren otras leyes.

PRESIDENTE

El Presidente, es la máxima autoridad administrativa de la Comisión y será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Su nombramiento, este deberá recaer en persona que reúna los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, 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, no desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades, en este último caso no se incumplirá cuando se tengan inversiones en los términos de lo dispuesto por el artículo 16 Bis de la Ley del Mercado de Valores, no tener litigio pendiente con la Comisión, y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, y si se tratare de delito patrimonial, cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público en el sistema financiero mexicano.

Sus facultades, las ejerce de manera directa o por acuerdo delegatorio, a través de los Vicepresidentes, Directores Generales y demás servidores públicos de la propia Comisión, pero todas con la finalidad de inspeccionar y supervisar a las entidades financieras.

Entre las facultades que se le otorgan al Presidente, podemos mencionar las siguientes:

Tener a su cargo la representación legal de la Comisión y el ejercicio de sus facultades, declarar, con acuerdo de la Junta de Gobierno, 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, imponer las sanciones que corresponda de acuerdo a las facultades que le designe la Junta de Gobierno, presentar a la Junta de Gobierno, informes sobre la situación de las entidades, sistema y mercados financieros, informar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto de los casos concretos que ésta le solicite, informar al Banco de México sobre la liquidez y solvencia de las entidades, formular anualmente los presupuestos de ingresos y egresos de la Comisión, los cuales una vez aprobados por la Junta de Gobierno, serán sometidos a la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otros.

VICEPRESIDENCIAS

El Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, delega funciones a los Vicepresidentes, mismos que sustituyen al Presidente en ausencias temporales, así como representan a dicho Organismo.

Son seis las vicepresidencias, mismas que dependen directamente del Presidente de la Comisión.

Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras "1"

Esta se encarga de procurar la estabilidad y correcto funcionamiento de las entidades financieras bajo su responsabilidad, en protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, mediante la implementación de programas de supervisión preventivos y correctivos, donde se verifique que dichas entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, así como a los usos mercantiles, bursátiles, y las mejores prácticas de los mercados financieros.

Asimismo fomenta el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero mexicano, a través de la emisión de opiniones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conformación y reestructuración de grupos financieros y autorizaciones que sean de su competencia, para la incorporación de nuevos intermediarios y en su caso con motivo de la salida ordenada de aquellos que no cumplan con los requerimientos establecidos por la Ley.

Coadyuva a la estandarización y homologación de las prácticas de supervisión, metodologías específicas bajo su responsabilidad, para su

aplicación en el esquema de organización matriarcal con las demás Vicepresidencias de Supervisión de Instituciones Financieras.

Procura el mejoramiento constante de la calidad de la supervisión, mediante el desarrollo, actualización y homologación de las metodologías de supervisión, en materia de supervisión permanente, inspección, riesgos, operaciones especiales, supervisión de sistemas de cartera de crédito, respecto de los sectores bajo responsabilidad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Ordena que se efectúen auditorías a los Programas de Apoyo a deudores de la banca, con base a las peticiones que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras "2"

Procura la estabilidad y correcto funcionamiento de las entidades financieras bajo su responsabilidad, en protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, mediante la implementación de programas de supervisión preventivos y correctivos, donde se verifique que dichas entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, así como a los usos mercantiles y bursátiles y a las prácticas de los mercados financieros.

Fomenta el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero Mexicano, a través de la emisión de opiniones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conformación de grupos financieros y autorizaciones que sean de su competencia, para la incorporación de nuevos intermediarios y en su caso con motivo de la salida ordenada de aquellos que no cumplan con los requerimientos establecidos por la Ley.

Coadyuva a la estandarización y homologación de las prácticas de supervisión, desarrollando las metodologías específicas bajo su responsabilidad, para su aplicación en el esquema de organización matriarcal con las demás Vicepresidencias de Supervisión de Instituciones Financieras.

Procura la estabilidad y correcto funcionamiento de las entidades bajo responsabilidad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, desarrollando la regulación prudencial aplicable a cada uno de los sectores.

Diseña la regulación contable que permita a las entidades apegar a estándares internacionales, con la finalidad de dar transparencia y certeza a sus operaciones, en beneficio del público ahorrador e inversionista.

Promueve la autorregulación del Sistema Financiero Mexicano, mediante la emisión de criterios y reglas generales que orientan su actuar tanto en lo individual como en su ámbito grupal en su participación en los diferentes mercados financieros en donde convergen.

Desarrolla metodologías e implementa estudios y proyectos encaminados a fortalecer los procesos de supervisión, así como elabora estudios sobre el comportamiento de la actividad económica y financiera de los diversos sectores supervisados.

Mantiene a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a la vanguardia en materia de desarrollo de sistemas de cómputo y comunicaciones, que garanticen el ágil manejo de la información financiera proveniente de las diferentes entidades supervisadas, así como consolidar la infraestructura tecnológica institucional, mediante la actualización, soporte y mantenimiento de los recursos informáticos.

Vicepresidencia de Supervisión de Instituciones Financieras "3"

Procura la estabilidad y correcto funcionamiento de las entidades financieras bajo su responsabilidad, en protección de los intereses del público ahorrador e inversionista, mediante la implementación de programas de supervisión preventivos y correctivos, donde se verifique que dichas entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes y disposiciones que les sean aplicables, así como a los usos mercantiles y bursátiles y a las prácticas de los mercados financieros.

Fomenta el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero Mexicano, a través de la emisión de opiniones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la conformación de grupos financieros y autorizaciones que sean de su competencia, para la incorporación de nuevos intermediarios y en su caso, de la salida ordenada de aquellos que no cumplan con los requerimientos establecidos por ley.

Coadyuva a la estandarización y homologación de las prácticas de supervisión, desarrollando las metodologías específicas bajo su responsabilidad, para su aplicación en el esquema de organización matricial con las demás Vicepresidencias de Supervisión de Instituciones Financieras.

Ordena que se efectúen auditorías a los Programas de Apoyo de Deudores de la banca, con base en las peticiones que realice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Vicepresidencia de Supervisión Bursátil

Fomenta el sano y equilibrado desarrollo del Sistema Financiero Mexicano y protege los intereses del público ahorrador e inversionista, enfocándose en el Mercado de Valores y derivados, a través de la implementación de programas de supervisión preventivos y correctivos a ser observados por instituciones del Mercado de Valores, sociedades operadoras de sociedades de inversión, sociedades de inversión, instituciones para el depósito de valores, proveedores de precios, instituciones calificadoras de valores y emisoras, así como los intermediarios e instituciones que conforman al mercado de valores.

Dicta las medidas necesarias para que dichas entidades ajusten sus operaciones e instrumentos a la legislación vigente para la materia, a las disposiciones de carácter general que de ellas se deriven, a los usos mercantiles y bursátiles y a las prácticas de los mercados financieros.

Vicepresidencia Jurídica

Esta se encarga de vigilar que las entidades supervisadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que regulan el Sistema Financiero Mexicano y demás disposiciones de carácter general que de ellas se deriven, a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles y a las sanas prácticas de los mercados financieros, dictando en su caso, las medidas necesarias para tal efecto.

Vicepresidencia de Normatividad

Emite 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.

Del Presidente también dependen las siguientes Coordinaciones:

Coordinación General Técnica de la Presidencia

Define los objetivos estratégicos para el cumplimiento de la misión del organismo, coordina la integración de los planes y programas anuales con las diversas áreas, vigilando su desarrollo y cumplimiento, y representa a la

institución ante autoridades y participantes de mercados extranjeros, promoviendo el desarrollo del mercado nacional.

Coordinación General de Administración

Coadyuva con las áreas sustantivas del Organismo en la consecución de sus objetivos, mediante la administración de los recursos humanos, financieros y materiales requeridos en la institución.

Asimismo busca que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores alcance niveles óptimos de eficiencia y efectividad en el desempeño de su misión, a través de la puesta en marcha de medidas vinculadas con el establecimiento del servicio civil en la institución.

Contribuye en la definición de una estructura orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que permita dar respuesta a requerimientos y necesidades del medio financiero, apoyando en estudios de mejora continua, procesos institucionales, cultura organizacional, respaldos en la documentación de manuales administrativos.

Apoya en la gestión institucional, mediante la implementación del sistema de planeación integral que permita el seguimiento de actividades desarrolladas por las diferentes unidades administrativas, medición, evaluación y control de los diferentes programas que se efectúen en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

CONTRALORÍA INTERNA

Se encarga de prevenir, verificar, vigilar y evaluar el grado de economía, eficiencia y eficacia con que se manejan los recursos, así como la efectividad con la que se alcanzan las metas y objetivos del Organismo, de conformidad con las disposiciones, políticas, normas y lineamientos emitidos para ello.

DIRECCIONES GENERALES

Así como el Presidente delega funciones a los Vicepresidentes, éstos a su vez conceden en forma específica a los Directores Generales determinadas facultades.

Así tenemos que las Direcciones Generales que dependen de la Vicepresidencia Jurídica, se encargarán de atender y resolver consultas, realizar estudios legislativos y la autorización de los regímenes jurídicos, la aplicación de sanciones por violaciones o incumplimiento a las leyes, así

como atender los requerimientos que realizan las autoridades judiciales y lo concerniente a los delitos bancarios.

3.2.3. Funciones

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 requieran de ellos,"³⁴ por lo que el intermediario se convierte en administrador de ese ahorro público y tiene la tarea de hacer la distribución de esos recursos en la economía del país.

Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de las entidades financieras agrupadas, o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

De ahí que en la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le confiere a dicho organismo en su artículo 4º, las facultades que le servirán para cumplir con el objeto para el que fue creada; es decir, para supervisar y regular el sistema financiero mexicano, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.

El artículo 5º de la misma Ley, define a dicha supervisión como la inspección, vigilancia, prevención y corrección que se realice sobre las entidades a ella sujetas, y cuyas funciones le son otorgadas por ministerio de ley, así como que dicha supervisión tendrá como objeto el evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas tengan una adecuada liquidez, sean solventes, estables y en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros, y se evaluarán los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

Respecto de las personas físicas y morales que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero, la supervisión tendrá

³⁴ IDEM, p. 151 .

por objeto que dichas personas cumplan debidamente con tales leyes, así como las disposiciones que emanen de ellas.

La Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, le confiere la facultad de supervisar, a las siguientes entidades:

- * Instituciones de Banca Múltiple
- * Instituciones de Banca de Desarrollo
- * Sociedades Financieras de Objeto Limitado
- * Oficinas de Representación de Entidades Financieras del Exterior
- * Sucursales de Bancos Extranjeros
- * Filiales de Instituciones Financieras del Exterior
- * Patronato del Ahorro Nacional
- * Fondos y Fideicomisos de fomento constituidos por el Gobierno Federal
- * Casas de Bolsa
- * Especialistas Bursátiles
- * Bolsas de Valores
- * Filiales de Instituciones Financieras del Exterior
- * Emisores de Valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, sólo respecto de las obligaciones que les impone la Ley del Mercado de Valores
- * Sociedades de Inversión
- * Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- * Instituciones para el Depósito de Valores
- * Empresas calificadoras de riesgo
- * Sociedades controladoras de grupos financieros, excepto cuando la supervisión de la entidad preponderante del grupo corresponda a la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas
- * Sociedades controladoras de grupos financieros, filiales de instituciones financieras del exterior
- * Sociedades de Información Crediticia
- * Almacenes Generales de Depósito
- * Empresas de Factoraje Financiero
- * Arrendadoras Financieras
- * Uniones de Crédito
- * Sociedades de Ahorro y Préstamo
- * Casas de Cambio, siempre y cuando dediquen a operaciones de mayoreo
- * Filiales de entidades financieras del exterior

De lo anterior podemos observar que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se encarga de supervisar a todas las instituciones que intervengan en el sistema financiero mexicano.

INSPECCIÓN

El término inspección proviene del latín, *inspectio*, que significa observación de las actividades.

Algunos autores la han definido como el cargo y cuidado de velar sobre alguna cosa. Para el Maestro Giorgana Frutos, es la *actividad llevada a cabo por visitas o inspecciones practicadas a las entidades del Sistema Financiero, en las que se aplican procedimientos jurídicos y técnicos contables, cuya finalidad es comprobar que la constitución y el funcionamiento de las mencionadas instituciones y organismos 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.* 35

Es necesario establecer que la inspección que realiza la Comisión, constituye una parte fundamental en el proceso de supervisión y se realiza principalmente con la presencia física del Inspector en la entidad financiera, donde se obtiene un conocimiento detallado y objetivo de sus operaciones, procedimientos, controles internos, administración y se corrobora el exacto cumplimiento de las disposiciones legales.

Le Ley de Instituciones de Crédito, establece en su artículo 133, que la inspección será la realización de visitas en las Instituciones de Crédito, 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.

Así, la inspección comprende las visitas de inspección y las auditorías que se realicen a las entidades financieras.

Las visitas de inspección de encuentran reglamentadas en el artículo 133 de la Ley de Instituciones de Crédito, y se clasifican en:

³⁵ GIORGANA FRUTOS, Víctor Manuel, *CURSO DE DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO*, Porrúa, México 1984. p 83.

a) Ordinarias cuando se llevan a cabo de conformidad con el programa anual que apruebe el Presidente de la Comisión.

b) Especiales cuando se practiquen a juicio del Presidente de la Comisión, a fin de examinar y en su caso, corregir situaciones especiales operativas.

c) De investigación que tendrán por objeto aclarar una situación específica.

Los visitadores e inspectores deberán ser personas de notorios conocimientos en materia financiera comprobados en los términos que determine el Reglamento Interior de la Comisión.

Los visitadores e inspectores de la Comisión Bancaria tienen distintas categorías jerárquicas en función de su capacidad técnica, experiencia y desarrollo profesional dentro del Organismo.

Las auditorías constituyen un apoyo fundamental para los trabajos supervisores de la Comisión en el análisis y evaluación de los sistemas de administración de riesgos, controles internos y certificación de la información financiera provista para las instituciones, debiendo funcionar como mecanismo de alerta para la detección anticipada de riesgos.³⁶

Estas serán para evaluar el funcionamiento de las áreas operativas, con el objeto de ubicar debilidades y deficiencias y sugerir las medidas correctivas procedentes, lo que implica evaluar estructuras, estrategias y objetivos, para lo cual se ha aplicado una metodología con base en cuestionarios y entrevistas a cargo de los funcionarios de las áreas involucradas, utilizando procedimientos alternos de comprobación.

Asimismo, se analiza integralmente a la entidad supervisada a fin de apreciar los principales riesgos a los que está expuesta, asignándole una calificación cuantitativa y cualitativa a dicha entidad, de manera que refleje de forma global y uniforme su condición financiera, su apego a la reglamentación y la sanidad de sus operaciones.

VIGILANCIA

Podemos entender como vigilancia, el cuidado y atención exacta en las cosas que están a cargo de cada uno, el artículo 134 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que la vigilancia consistirá en cuidar que las instituciones cumplan con las disposiciones de la 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.

³⁶ COMISION NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES. *Programa Institucional*. CNBYV, México 1997, p 20.

De ahí que la vigilancia a las instituciones financieras tendrá por objeto cuidar que las entidades cumplan con las disposiciones legales como resultado de las visitas de inspección.

Por lo que la vigilancia es el seguimiento que realiza la comisión del resultado de las facultad de inspección, así también se observa que la inspección y vigilancia van entrelazadas, ya que la primera es el origen y consecuencia de la segunda, pero ninguna puede subsistir sin el apoyo de la otra.

La vigilancia que ejerce es a través de la examinación, seguimiento y análisis desde las oficinas de la propia Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la documentación e información que periódicamente les envíen las entidades supervisadas y se basa en la revisión de balances del ejercicio, revisión de estados mensuales de contabilidad y demás información que se les requiera, además se les realizará estudios de gabinete con base en la información proporcionada, así como su seguimiento y análisis,

El Maestro De la Fuente, establece que *esta función se centra, principalmente, en el análisis de la información económica y financiera que las instituciones proporcionan, tanto a las autoridades como al mercado en general, y los posibles riesgos que pueden poner en peligro la estabilidad y solvencia de una entidad o grupo financiero o el sector financiero en su conjunto.*

37

³⁷ DE LA FUENTE, Rodríguez Jesús, op. cit. p. 139.

CAPITULO IV

EL FOBAPROA

4.1. RESEÑA HISTÓRICA

El servicio bancario ha sido regulado, de manera específica, desde hace más de un siglo, dada su importancia para la vida social y económica en nuestro país.

Por esta razón, las autoridades han velado por la solvencia y estabilidad del sistema bancario, salvaguardando los intereses del público usuario, ya que estos confían sus ahorros a una institución bancaria con la certidumbre de que su patrimonio se encuentra seguro.

La confianza de que los recursos depositados en un banco no corren riesgo alguno, se sustenta en un hecho palpable, ya que en México, desde el inicio de la banca contemporánea, ningún ahorrador ha sufrido pérdida ni quebranto en su patrimonio, aun cuando en la institución en la que depositó sus recursos haya resultado insolvente.

De esta forma, el Presidente de la República siempre se ha encargado de garantizar en su totalidad los derechos de los depositantes, independientemente de los problemas financieros en que hayan incurrido las instituciones.

Con el advenimiento de la banca múltiple en 1978, se cuestionó la conveniencia de que la política de proteger los recursos de los inversionistas incidieran en las finanzas del gobierno federal, si bien dicha política estaba inspirada en el propósito de proteger los intereses del público inversionista, el cuestionamiento se hizo más relevante al fusionarse las instituciones medianas y pequeñas, ya que la magnitud de las nuevas instituciones redundaría en solicitudes de apoyos por montos cada vez mayores.

Una consideración adicional fue que el sistema bancario había alcanzado una situación de madurez que le permitiría hacer frente a sus problemas sin necesidad de auxilios económicos gubernamentales.

Así el Presidente procuró que el respaldo al ahorro no descansara exclusivamente en recursos públicos, para lo cual estableció mecanismos que permitieran que los propios bancos contribuyeran a proporcionar esa protección.

Para ello en 1981 se modificó la Ley de Instituciones de Crédito, con el objeto de crear un fideicomiso que se encargara de proteger los intereses del público usuario; entre las razones que se expusieron para dicha creación, se encuentran las siguientes:

... ha sido preocupación constante y tradicional del Gobierno Federal la protección de los depositantes de instituciones de crédito, misma que se ha traducido en una política de apoyo a esas instituciones en beneficio del interés colectivo, lográndose así infundir en el público la más plena confianza en dichos intermediarios financieros, con lo cual se logró un constante incremento del ahorro interno que ha sido transferido eficientemente, por tales conductos, a las entidades productoras de bienes y servicios.

Que el desarrollo alcanzado por el sistema bancario, cuyas instituciones operan como bancos múltiples, aunado a mejores condiciones normativas y de vigilancia, han disminuido considerablemente el riesgo de la intermediación crediticia, haciendo factible por tanto, que el propio sistema garantice las obligaciones asumidas por cada una de las instituciones que la integran, a través de un mecanismo formal de protección que mantenga la confianza del público en la recuperación de los recursos brindando al mismo tiempo a la banca, medios adicionales para hacer frente a eventuales problemas financieros.

Se tiene la convicción de que el mecanismo de protección de que se trata desarrollará más la solidaridad sectorial, toda vez que los problemas que llegará a enfrentar una institución de crédito podrían representar un costo para las demás y en consecuencia los bancos tendrían un mayor interés en promover el buen comportamiento del sistema y la adopción de medidas preventivas oportunas, a fin de evitar pérdidas.

La medida adoptada por el Gobierno Federal en 1982, al expedir el Decreto de Nacionalización de la Banca dejó sin efecto la implantación del mecanismo en comento.

En la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, se estableció en su art. 40 que las Sociedades Nacionales de Crédito deberían establecer y mantener, en la forma y términos que señalara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con base en las disposiciones aplicables, los mecanismos que garantizaran la solvencia y liquidez de los mismos y la seguridad de las operaciones que realizaran para salvaguardar el interés del público usuario.

En la Segunda Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, promulgada en enero de 1985, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto y el Banco de México con la comparecencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebraron un acuerdo por el cual el Banco de México constituyera un fideicomiso que se denominase Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple, conocido como *FONAPRE*, con el fin de apoyar la estabilidad financiera de la banca y así evitar que los problemas que enfrentaban resultasen en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Las partes del fideicomiso quedarían a cargo del Gobierno Federal como fideicomitente y el Banco de México como fiduciario.

El 24 de diciembre de 1986 el comité técnico del fideicomiso aprobó las reglas de operación del fondo, que entre otros aspectos, definen las operaciones que podría realizar el fondo, como son el otorgar financiamientos a las instituciones por medio de depósitos, créditos o préstamos; adquirir obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones; adquirir certificados de aportación patrimonial de la serie "B", obtener créditos, valores y otros activos de las instituciones; realizar aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando ello sea estrictamente necesario.

El patrimonio del fideicomiso se configuraba, según la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito promulgada en 1985, con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que hacían los bancos, entonces de propiedad mayoritariamente estatal; así, el gobierno asumía implícitamente la responsabilidad de cubrir los pasivos de los bancos en caso de una crisis individual o sistemática.

Gracias al *FONAPRE*, los depositantes conservaban la seguridad de recibir sus ahorros y no la incertidumbre de que descansarían totalmente en los recursos fiscales, como era el caso antes de su formación. Así el gobierno federal se vería obligado a aportar recursos fiscales cuando la suma acumulada por el fondo resultara insuficiente.

Su fundamento legal se encontraba en el art. 77 de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

El *FONAPRE* sufrió diversas modificaciones, entre las que cabe mencionar la que establecía expresamente que "en ningún caso el patrimonio del fideicomiso podría incrementarse con aportaciones que realice el gobierno federal con cargo al presupuesto de egresos", esto significa que la intención inicial al crear el fideicomiso que es el antecedente

del FOBAPROA, fue la de que el patrimonio de éste se nutriera con fondos proveniente de los mismos bancos.

Posteriormente, tras la publicación de reforma al art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito en el Diario Oficial de la Federación del 18 de julio de 1990, el FONAPRE se transformó en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, conocido como FOBAPROA.

El art. 122 establecía claramente, que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, conocido como FOBAPROA, sería un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México con la finalidad de realizar operaciones tendientes a evitar problemas financieros que pudieren presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones, objeto de protección expresa del fondo.

Lo curioso es que no se explica qué operaciones preventivas podía hacer, con qué recursos legales contaba para llevar a cabo esta función y qué tipo de sanciones podía aplicar en caso de que sus recomendaciones no se llevaran a efecto.

Las funciones específicas del FOBAPROA consistían en proporcionar financiamiento de las instituciones bancarias a través del uso de depósitos, créditos o préstamos, adquirir acciones de la serie "B" conforme a la ley, adquirir créditos, valores y otros activos de instituciones bancarias, proporcionar aportaciones no recuperables cuando fuesen estrictamente necesario para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones y otras actividades similares relacionadas establecidas por el Comité Técnico.

Como hemos mencionado con anterioridad, el FOBAPROA fue instituido como un fideicomiso, en el cual el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era el fideicomitente, y el Banco de México, el fiduciario, quedando encargado este último de administrar el fideicomiso; además contaba con un Director General que era el Delegado fiduciario del fondo, y con una estructura administrativa, cuyo órgano supremo era el Comité Técnico.

El fideicomiso del FOBAPROA, de conformidad con los artículos 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 40 de la Ley de Entidades Paraestatales, no tenía el carácter de entidad de la Administración Pública Federal, y por tanto, no se le aplicarían las disposiciones aplicables a dichas entidades.

En cuanto a su manejo, quedaría a cargo de un Comité Técnico, integrado por nueve miembros propietarios, los que serían nombrados, cuatro por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, presidiéndolo el Secretario de dicha dependencia, quien tenía el voto de calidad en caso de empate, tres por el Banco de México y dos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; por cada miembro propietario se designaba un suplente.

Para que existiera quórum se requería la asistencia de cuando menos seis de sus miembros, debiendo estar presente un representante de cada una de las dependencias mencionadas con anterioridad y sus resoluciones eran emitidas por mayoría de votos.

Las sesiones del Comité se efectuaban con la periodicidad y oportunidad necesarias para el cumplimiento del fin del fideicomiso, previa convocatoria que hacía el secretario, a petición de cualquiera de sus miembros propietarios.

Entre sus funciones podemos mencionar que se encargaba de expedir las reglas de operación, determinar los términos y condiciones de los apoyos que otorguen a las entidades financieras con cargo a los fondos, determinar los depósitos, créditos, inversiones y demás obligaciones, así como el importe de estas últimas que fueran objeto de protección expresa de los fondos.

Autorizaba montos, términos y condiciones de los programas de pagos que proponía, cuando se presentasen reclamaciones de los ahorradores, respecto de las obligaciones que fueran objeto de protección expresa del fondo; señalaba periodicidad para cubrir las aportaciones ordinarias, determinaba las aportaciones iniciales al fondo, de las sociedades que obtuvieran autorización; instruía al fiduciario respecto de la inversión de los recursos libres del fondo; conocía, y en su caso aprobaba proyectos de presupuesto y programas anuales de gastos, las modificaciones a éstos y los estados de posición financiera que el fiduciario debería prestar; emitía opinión previa cuando el fiduciario se viera en la necesidad de contratar personas ajenas al propio fondo, y que se dedicaran directa y exclusivamente al mismo.

Las instituciones bancarias quedaban obligadas a proporcionar la información que el fondo les solicitara, a fin de recibir los apoyos que a propuesta del Comité Técnico, estimara necesarios, así como a cumplir con los programas correctivos que el fondo les aprobara.

En cuanto a su patrimonio, éste quedaría integrado con las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determinara la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, mismas que eran publicadas anualmente en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, con las aportaciones iniciales de las sociedades que obtenían autorización para constituirse y operar como instituciones de banca múltiple, por los productos, rendimientos y otros activos derivados de las operaciones que se realizaran, por los recursos provenientes de financiamientos obtenidos por los fondos, y por los demás derechos y obligaciones que adquiriera o contrajera por cualquier título legal.

Las obligaciones a proteger con este fondo deberían ser fijadas anualmente por el Banco de México, con base en los acuerdos adoptados por el Comité Técnico. En los hechos, las obligaciones garantizadas eran la casi totalidad de los pasivos asumidos por los bancos, con independencia del monto acumulado en el fondo.

En efecto, por lo que se refiere a los años de 1993 y 1994 se publicó, lo siguiente: *con fundamento en la fracción IV del art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, y considerando que ha sido tradición de las autoridades financieras mexicanas procurar que los inversionistas no sufran quebranto en caso de resultar insolventes las instituciones de crédito, el Comité Técnico del FOBAPROA ha resuelto continuar con dicha tradición, por lo que se ha acordado que el fondo, con sus recursos, procure el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de las instituciones financieras que participen en el fondo, siempre y cuando se deriven de su operación propia, exceptuando exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas; así como los que sean resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.*

Con el cumplimiento de las aportaciones por parte de las instituciones de crédito, el fondo dio a conocer, cada año, que protegería prácticamente la totalidad de las obligaciones de los bancos.

El 3 de mayo de 1996, en pleno rescate, se hicieron las siguientes modificaciones al acuerdo del fideicomiso del FOBAPROA, con el objetivo de ampliar sus funciones:

- * Proporcionar financiamiento a las instituciones bancarias o sus compañías controladoras, a través de créditos, líneas de créditos u otras operaciones establecidas en la legislación de mercados.

- * Adquirir acciones, instrumentos de deuda subordinada u otros instrumentos de deuda emitidos por la institución o su compañía controladora.

* Adquirir y vender activos y títulos de propiedad para proporcionar mejoras financieras a las instituciones.

* Suscribir instrumentos de deuda, otorgar garantías y asumir pasivos a nombre de las instituciones.

* Participar en la propiedad de capital social de aquellas entidades, lo cual asiste al FOBAPROA, a alcanzar sus objetivos, incluyendo las compañías que proporcionen servicios complementarios y secundarios.

* Crear fideicomisos y establecer alianzas, que proporcionaran asistencia al fondo.

* Obtener financiamiento y tener servicios complementarios o secundarios para llevar a cabo las operaciones del fondo.

4.2. NATURALEZA JURÍDICA

El FOBAPROA, fue constituido por el Gobierno Federal en el banco de México, de conformidad con el art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito expedida en 1990, como un fideicomiso, cuya finalidad era la realización de operaciones tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones.

Para poder entender la constitución del FOBAPROA, como un fideicomiso, resulta necesario esclarecer la figura en sí misma, para lo cual mencionaremos algunos aspectos que creemos importantes para este estudio.

La palabra fideicomiso proviene del latín *fideicommissum*; de *fides*, fe, y *commisus*, confiado, o *fedei-commisum*, que significa encargo de confianza.

Algunos autores han definido al fideicomiso como un contrato en virtud del cual se transmiten determinados bienes a una persona llamada fiduciario, para que dispongan de ellos conforme le ordene la persona que los transmite, llamada fideicomitente, en beneficio ya sea de un tercero llamado fideicomisario o del propio fideicomitente.

El art. 346 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso como el acto por medio del cuál el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria. Asimismo, señala que el fideicomiso será válido aun cuando se constituya sin señalar fideicomisario.

De ahí que el fideicomiso tenga como elementos personales al fideicomitente, la fiduciaria y el fideicomisario.

Como elementos reales, el bien o conjunto de bienes o derechos afectados y el fin lícito y determinado.

Como elemento formal, la manifestación externa que debe revestir el fideicomiso.

Por lo que se refiere al fideicomitente podemos decir que es la persona que crea el fideicomiso, para cuyo efecto destina bienes o derechos a un fin lícito cuya realización encomienda a la fiduciaria.

De conformidad con el art. 349 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para hacer la afectación de bienes que el fideicomiso implica.

De lo anterior podemos observar que representa algo más que la capacidad de ejercicio, requiriéndose la potestad para realizar la afectación, esto es, no sólo la propiedad de los bienes, sino la facultad de disponer de dichos bienes, sea por actuar en representación, sea por encontrarse dentro del ámbito de las atribuciones del fideicomitente.

En lo que respecta a la fiduciaria, sus facultades las podemos encontrar en el artículo 350 de la Ley en comento, la cual establece que será la persona que tendrá la titularidad de los bienes o derechos fideicomitados, y que se encarga de la realización de los fines del fideicomiso, es decir es la institución de crédito legalmente autorizada para practicar operaciones fiduciarias, titular de los derechos objeto del fideicomiso durante su vigencia.

El mismo artículo establece claramente que únicamente pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello, conforme a la Ley de Instituciones de Crédito.

En cuanto al fideicomisario, será la persona física o morales determinada o determinable, que recibirá los beneficios del fideicomiso y que de acuerdo al artículo 348 de la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito

pueden serlo, las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

Como elementos reales mencionaremos el bien o conjunto de bienes que deben poder ser objeto de aprobación para ser transmitidos en fideicomiso, y el otro elemento es el fin, que no tiene más límites que el ser lícito y determinado; cualquier objetivo lícito puede realizarse a través del fideicomiso.

Por lo que se refiere al elemento formal del fideicomiso, el art. 352 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito prescribe que deberá constar siempre por escrito y ajustarse a los términos de la legislación común sobre transmisión de los derechos o la transmisión de la propiedad de las cosas que se den en fideicomiso.

De los razonamientos antes expuestos podemos establecer las siguientes características del fideicomiso:

- * Es un contrato.
- * Consiste en el desprendimiento y afectación de parte de un patrimonio a la realización de un fin.
- * Implica una transmisión real de los bienes afectados.
- * El fin perseguido debe ser lícito y determinado.
- * La realización del fin no queda a cargo de aquel que se desprende de los bienes, sino de aquel a quien se transmitieron.
- * La obtención de tal fin podrá o no tener un destinatario específico, que en la materia se denominara fideicomisario.

Su funcionamiento será en virtud de que una persona denominada fideicomitente decide unilateralmente desprenderse de una parte o la totalidad de los bienes que forman su patrimonio, para que con ellos se llegue a un objetivo concreto que también será el que señale su voluntad.

El objetivo es que esos bienes lleguen a su fin, para lo cual constituye un fiduciario, mismo que no se convierte en el titular de los bienes, sino en el titular del tanto del patrimonio afectado, así como en el titular de las obligaciones y derechos activos necesarios para la realización del fin.

Una vez constituido el fideicomiso, el fideicomitente suspende su dominio real sobre los bienes afectados y el fiduciario se erige en el nuevo titular y se aboca a la ejecución y consecución del fin, por lo general del cumplimiento del fideicomiso se desprenden beneficios, que deben tener un destinatario, es decir un fideicomisario, quien también puede ser el fideicomitente.

Una vez precisados los elementos esenciales del fideicomiso, podemos establecer que el FOBAPROA, tenía su fundamento legal en el art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito, artículo que le confirió la calidad de fideicomiso.

En este orden de ideas, podemos establecer que apesar de que dicho fideicomiso fue formado por el Gobierno Federal en el Banco de México, a éste no se le concedió la calidad de entidad de la administración pública federal, por lo que no se le aplicaban las disposiciones establecidas en las leyes de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y la Ley General de Deuda Pública, ya que éstas son aplicables únicamente al sector público federal.

Algunos defensores del tema han establecido que el fideicomiso pertenece al sector privado, en virtud de que su patrimonio se integraba con las cuotas ordinarias y extraordinarias que obligatoriamente tenían que cubrirle las instituciones de banca múltiple las cuales también forman parte del sector privado, es decir su patrimonio no se constituía con recursos públicos.

Del razonamiento antes expuesto podemos establecer que si bien es cierto dicho fideicomiso se integraba con recursos privados, fue constituido por el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, lo cuál le otorgaba la calidad de fideicomiso público, pero no de entidad de la administración pública federal.

Lo anterior con fundamento en el artículo 40 de la Ley de Entidades Paraestatales, el cuál preceptúa que será un fideicomiso público, aquel que sea formado por alguna entidad de la administración pública federal, en este orden de ideas, es claro que tanto el Gobierno Federal, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, pertenecen a ella.

De lo anterior podemos establecer que el Banco de México era el fiduciario y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el fideicomitente.

La finalidad del fideicomiso, según el art. 122 y el mismo contrato, era la realización de operaciones preventivas, tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones bancarias, así como procurar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de dichas instituciones.

Es de destacarse que en primer lugar, las obligaciones de fondo eran puramente preventivas, lo que significa que su obligación se actualizaba solamente antes de que se presentaran los problemas financieros de los bancos, no después, puesto que ese era el sentido de una medida

preventiva; su segunda obligación, ya presentados los problemas, era la de procurar el cumplimiento de las obligaciones de los bancos, de ninguna manera el FOBAPROA, podía sustituirlos en esas obligaciones o contraer pasivos para cubrirlos.

4.3 FUNDAMENTO JURÍDICO

El fundamento legal del FOBAPROA, lo podíamos encontrar en el art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito en el cual se establecía claramente que las instituciones de banca múltiple deberían participar en el mecanismo preventivo y de protección del ahorro, cuya organización y funcionamiento se sujetaría a lo siguiente:

En cuanto a su administración como lo mencionamos en el apartado anterior estaba a cargo del Gobierno Federal a través del Banco de México, mediante un fideicomiso, al cual se le denominaría Fondo Bancario de Protección al Ahorro Bancario, cuya finalidad sería la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudiesen presentar las instituciones de banca múltiple, así como procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones, lo cual sería el objeto expreso de dicho fondo.

Su constitución como fideicomiso, a cargo del Gobierno Federal, de conformidad con dicho precepto legal, no le concedía el carácter de entidad de la administración pública federal, y por tanto, no le eran aplicables las reglas de dichas entidades.

En cuanto a los apoyos que pudieran recibir las instituciones de banca múltiple, éstas deberían garantizarse en su pago puntual y oportuno, ya fuera con acciones representativas del capital social de la propia institución, o bien con valores gubernamentales, por ejemplo los CETES, o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisficiera la garantía requerida.

En el caso de que la garantía recayera en acciones representativas del capital social de la institución apoyada, los accionistas primeramente deberían afectar títulos representativos de la serie "A" hasta por el importe de la garantía requerida y, en el caso de que tales títulos no cubrieran el total de dicho importe, también se deberían afectar los títulos correspondientes a las demás series. Con dichas acciones garantizaba el pago del apoyo en la proporción a prorrata que correspondiera conforme al valor de cada una de ellas.

Para los efectos de la garantía antes citada, las acciones se considerarían por el equivalente al setenta y cinco por ciento de su valor en libros, según el último estado financiero aprobado por el consejo de administración de la institución y revisado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

En el caso de que no se otorgara la garantía suficiente, de conformidad con lo antes citado, el director general de la institución de que se tratara, o quien ejerciera sus funciones, debería otorgar en garantía tales acciones.

Al efecto, la institución para el depósito de valores que se encontrara en las referidas acciones, a petición por escrito del director general de la institución de banca múltiple, las traspasaría y mantendría en garantía a favor del propio fondo, comunicándolo así a los titulares de las mismas.

En el supuesto de que el director general, o quien ejerciera sus funciones, no otorgara la garantía antes señalada, la institución para el depósito de valores respectiva debería afectar en garantía dichas acciones en términos de lo dispuesto en los párrafos anteriores, bastando al efecto solicitud por escrito por parte del fondo.

En los estatutos y en los títulos representativos del capital de las instituciones de banca múltiple, debería preverse expresamente el consentimiento de todos y cada uno de los accionistas al procedimiento contenido en los dos párrafos anteriores.

Las instituciones de banca múltiple estarían obligadas a cubrir al fondo, el importe de las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determinara la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México.

Las aportaciones ordinarias y extraordinarias de cada institución correspondiente a un año natural, no excederían respectivamente del cinco al millar y del siete al millar del importe al que ascendieran las obligaciones objeto de protección expresa del fondo.

En el contrato constitutivo del fondo se especificaba la existencia de un comité técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

El comité técnico se encargaba de determinar los términos y condiciones de los apoyos que se otorgaran con cargo al fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones, así como el importe de los mismos

que eran objeto de protección expresa, la periodicidad con la que deberían cubrirse las aportaciones ordinarias, así como las demás facultades que se estipulaban en el contrato constitutivo del fondo.

El fiduciario se encargaba anualmente, de publicar en el Diario Oficial de la Federación, el importe máximo de las obligaciones que sería objeto de protección expresa del fondo durante el año inmediato siguiente.

Las instituciones de banca múltiple estaban obligadas a proporcionar al fondo, la información que le solicitara, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confrontaran y que a su juicio, pudieran dar lugar a apoyos del fondo.

Asimismo, las instituciones de banca múltiple estaban obligadas a recibir los apoyos que a propuesta del comité técnico, estimara necesarios y a cumplir con programas y medidas correctivas que el fondo les aprobara.

Las sociedades que con posterioridad a la fecha de constitución del fondo, obtuvieran la autorización para constituirse y operar como institución de banca múltiple, estarían obligadas a aportar al fondo la cantidad inicial que resultara de aplicar al importe del patrimonio neto del propio fondo, el porcentaje que el capital neto promedio observado durante el tercer año de operación del banco, represente del promedio del capital neto del conjunto de los bancos múltiples en el mismo año. Dicha cantidad inicial se empezaría a cubrir desde que la sociedad iniciara sus operaciones, en los términos que indicara el comité técnico del fondo.

El importe del patrimonio neto al que se aplicaría el porcentaje referido sería el promedio que registrase el fondo durante los tres primeros años de operación del banco respectivo.

El Banco de México cargaría, en las cuentas que llevaban las instituciones de banca múltiple, el importe de las cuotas ordinarias y extraordinarias que éstas deberían cubrir, así como las fechas en que debían efectuarse los pagos. Las cantidades así cargadas serían abonadas simultáneamente al fondo.

4.4. FUNCIONAMIENTO

La institución bancaria interesada en adquirir el apoyo del FOBAPROA, debería presentar una solicitud por conducto del Banco de México, en esta debía constar en forma detallada las causas que

ocasionaron los problemas por los cuales recurría al fondo, términos y condiciones de los apoyos solicitados y la aplicación que se proponía dar a los recursos que, en su caso, recibiera.

Con su solicitud debía presentar un programa correctivo, así como un programa en el cuál se exponían las medidas tendientes a evitar reincidencias en los problemas que dieron lugar a su necesidad de apoyo. Tanto la solicitud como el programa correctivo propuesto debían ser suscritos por el Director General del Banco, con acuerdo de su Consejo de Administración.

El Comité Técnico era el encargado de resolver sobre la solicitud presentada, previo examen y dictaminación del Subcomité, quien evaluaba la información proporcionada por el banco, y la viabilidad del programa correctivo propuesto. De la resolución que se tomaba se informaba tanto a la institución solicitante como a su Consejo Directivo.

Además para que las instituciones pudieran recibir apoyos preventivos, debían garantizar el pago puntual y oportuno del apoyo, con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o cualquier otro bien, que a juicio del fiduciario satisficiera la garantía referida.

Por último, las instituciones de banca múltiple estaban obligadas a proporcionar al fondo la información que éste les solicitara, para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confrontaran y que a su juicio, diera lugar a apoyos del fondo.

Cabe precisar que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, únicamente apoyaba y regulaba a las instituciones de banca múltiple, ya que no tutelaba a las instituciones de banca de desarrollo.

De esta forma el FOBAPROA, atendiendo a su fin, es decir a la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple, realizaba sus funciones mediante diversos programas de apoyo a los bancos y en cumplimiento a dichos programas llevó a cabo los siguientes tipos de operaciones:

a) La compra de cartera crediticia: En este caso el Gobierno Federal instrumentó el Programa de Compra de Cartera, a través del cuál las instituciones inyectan capital a través de acciones y/o emisión de deuda subordinada, el FOBAPROA adquiere cartera neta de reservas en proporción a las inyecciones de capital y la cartera se transfiere a un fideicomiso.

Con la compra de esta cartera se mejoró la calidad de los activos de riesgo de las instituciones, se redujo significativamente su cartera vencida y se cumple con el objetivo de atraer capital adicional.

La cartera comprada no incluía cartera de consumo, es decir tarjetas de crédito, ni corto plazo para la adquisición de bienes muebles o automóviles, ni cartera hipotecaria.

La cartera total correspondía a créditos comerciales, es decir industria, servicios y comercio, y se excluyeron adeudos con saldos menores de 200 mil nuevos pesos, por existir la posibilidad de reestructuración dentro del Acuerdo de Apoyo a Deudores de la Banca, conocido como ADE.

Esta cartera fue avalada por el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual es violatoria a lo establecido en la Constitución en su art. 73 fracción VIII.

b) Canalizó recursos a instituciones de crédito comerciales para aminorar las presiones de liquidez derivadas del vencimiento de sus obligaciones en moneda extranjera y evitar así incumplimientos, en este sistema no se compra cartera.

c) Otorgó créditos simples, los cuales están dentro de los fines del fideicomiso y de la autorización de la ley.

d) Adquisiciones de Obligaciones.

e) Aportaciones de Capital

d) Adquisiciones de Acciones.

f) Otorgamiento de créditos con garantía accionaria, estos también se encuentran dentro de los fines del fideicomiso y de la autorización de la ley.

g) Adquisiciones de Flujos, la adquisición de este tipo de operaciones, por lo general no fue cubierta en efectivo, si no mediante suscripción de pagarés, mismos que fueron avalados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a favor de los banco, mismos que son violatorios a la Constitución.

CAPÍTULO V

LOS PASIVOS DEL FOBAPROA

5.1 CONCEPTO DE PASIVOS

La palabra pasivo proviene del latín *passivus*, - a, -um, que significa pasivo derivado del verbo *patior*, - i participio pretérito *passus*, que significa sufrir.

Desde el punto de vista contable, podemos entender como pasivo, la parte del balance de situación donde están representadas las fuentes de financiamiento que la empresa tiene en un momento determinado, ya sean propias o ajenas.

Algunos autores establecen que los pasivos representan el importe total de los débitos y gravámenes que una persona o entidad tiene contra sí, considerando una disminución en su activo.

Desde el punto de vista económico-financiero se denomina así al conjunto de deudas o gravámenes que soporta un patrimonio cualquiera, ya sea de un propietario individual o bien de una empresa.

En forma técnico-contable podemos establecer que los pasivos indican el origen de los fondos incorporados a un patrimonio, al contrario del activo, que expresa la forma como esos fondos han sido invertidos.

Desde el punto de vista jurídico podemos entender como pasivo al conjunto de obligaciones de una persona valuables en dinero.

De lo antes expuesto podemos definir como pasivo, aquellas deudas y obligaciones surgidas de una transacción anterior entre deudor y acreedor, cuya cancelación supone el pago de dinero, la entrega de otro activo distinto al dinero o la prestación de servicios, esto es que el deudor habrá de desprenderse de recursos que tengan valor.

Los pasivos podemos clasificarlos de la siguiente manera:

- a) Circulantes. Son aquellas deudas y obligaciones cuyo vencimiento es un plazo corto; es decir menor de un año.
- b) Diferido. Son aquellas cantidades cobradas por anticipado, por lo que se tiene la obligación de proporcionar un servicio posterior, que son inconvertibles en utilidad conforme transcurra el tiempo.
- c) Exigible. Son aquellas deudas que pueden ser cobradas a corto, mediano o largo plazos.
- d) Fijo. Es aquel que se constituye por los recursos propios y las deudas a mediano y largo plazos, es decir son las reservas permanentes.
- e) A corto plazo. Son aquellas que son exigibles por un período corto.
- e) A largo plazo. Son aquellas que son exigibles a un período de diez años.
- f) Total. Es la suma de todas las cuentas de pasivo, tanto de las que representan a corto, mediano y largo plazos, como de los fondos propios.
- g) Bancario. Son los fondos que la clientela residente y no residente deposita en un banco destacando las modalidades de cuentas corriente, cuenta de ahorro, imposición a plazo fijo y certificado de depósito.

Desde el punto de vista jurídico los pasivos pueden ser:

- a) Directos. Son aquellos pasivos a los cuales el deudor se obliga a pagar una suma de dinero constituyéndose en obligado principal y directo del mismo.
- b) Contingentes. Son todas aquellas operaciones por las que una persona física o moral garantiza obligaciones de un tercero.

De lo anterior podemos establecer que en los pasivos contingentes, la deuda se encuentra sujeta a la probabilidad de que el deudor principal no pague, es decir, el garante está condicionado al pago que realice o no el principal obligado.

Esta clasificación se encuentra reconocida en nuestro sistema jurídico en el art. 1º de la Ley General de Deuda Pública, misma que se encarga de reglamentar la fracción VIII del art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El art. 1º de la Ley General de Deuda Pública prescribe que ... *la deuda pública estará constituida por las obligaciones de pasivo directa o contingentes derivadas de financiamientos...*

Los financiamientos se constituyen conforme al art. 2° de la Ley General de Deuda Pública por la contratación dentro o fuera del país de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo, por la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; por los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y por la celebración de actos jurídicos análogos.

Ahora bien, los recursos provenientes de financiamientos deben destinarse a la realización de proyectos, actividades y empresas que apoyen los planes de desarrollo económico y social, que generen ingresos para su pago o que se utilicen para el mejoramiento de la estructura del endeudamiento público conforme a lo que dispone el art. 4° fracc. IV de la Ley General de Deuda Pública.

En lo que respecta a los pasivos directos será el Congreso de la Unión quien se encargue de autorizar los montos de endeudamiento interno y externo, que sean necesarios para el financiamiento del Gobierno Federal y de las entidades del sector público federal incluidas en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación así como del Departamento del Distrito Federal; hoy Gobierno del Distrito Federal.

Por lo que se refiere a los pasivos contingentes, serán autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de conformidad con los arts. 5° fracc. I y 8° de la Ley General de Deuda Pública, mismos que establecen que dicha Secretaría tendrá como facultad el contratar directamente los financiamientos a cargo del Gobierno Federal y que éstos deberán estar comprendidos en el programa financiero, es decir en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por lo tanto, si bien es cierto que los pasivos contingentes no requieren ser autorizados por el Congreso de la Unión, de conformidad con lo que establece el art. 73° fracc. VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben estar comprendidos en el programa financiero según el art. 8° de la Ley General de Deuda Pública, es decir, en la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos conforme al art. 10° de dicha Ley.

De lo anterior podemos concluir que de todas formas los pasivos contingentes deben ser aprobados por el Congreso de la Unión ya que la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son sometidos a su consideración.

5.2 LA ADQUISICION DE PASIVOS

Desde los inicios de 1990, el Ejecutivo Federal instrumentó una política-económica basada en la liberalización financiera y desregularización financiera, política que ha ocasionado a la banca diversos problemas de insolvencia, debido a sus manejos irregulares y fraudulentos.

La liberalización financiera permitió a la banca nacional tener acceso al mercado internacional y adquirir recursos financieros a bajas tasas de interés, lo que internamente le permitió la expansión del crédito a mayores tasas de interés y la obtención de buenas ganancias.

Asimismo, la banca mexicana se vio favorecida por la eliminación del encaje legal, lo que se tradujo en gran disponibilidad de liquidez y de recursos que utilizó para expandir los créditos.

En el mismo sentido operó el superávit fiscal, que se tradujo en menor demanda crediticia por parte del Gobierno Federal, permitiéndole a la banca mayor canalización de recursos hacia el mercado crediticio.

A partir de estas políticas instrumentadas por el Gobierno Federal, se expandió la oferta crediticia por parte de la banca, y los demandantes de crédito elevaron la demanda para invertir y adelantarse a las expectativas de crecimiento, de mayor ingreso y capacidad de pago.

Tanto banqueros como deudores confiaron en el crecimiento de la economía y los ingresos; así, la banca expandió el crédito a todo tipo de deudores, entre los que se encontraban productores, comerciantes y familias, los que ante las expectativas de que se incrementaran sus ingresos, elevaron su demanda por recursos financieros, aprovechando la política crediticia flexible.

Algunos lo hicieron para realizar inversiones, otros para comprar casas habitación o simplemente a fin de incrementar su consumo a través de las tarjetas de crédito, otros lo hicieron para especular en la bolsa de valores dadas las altas ganancias que ofrecía.

La eliminación del encaje legal y el crecimiento de los créditos fueron posibles debido a la gran entrada de capitales con que contó la economía, lo que permitió financiar el crecimiento del gasto que se derivó de la expansión crediticia y de la presiones que éste generaba en el déficit del sector externo.

La entrada masiva de capitales se debió también al proceso de privatización de las grandes empresas públicas verificado en ese período,

tales como Teléfonos de México, tanto como las altas ganancias ofrecidas en los mercados de acciones y de valores, a lo cual contribuía la política de apreciación bancaria, que del mismo modo se sostenía por la entrada de capitales.

La apertura económica, la apreciación cambiaria, es decir, el dólar más barato para reducir la inflación y asegurar de esta forma la rentabilidad del capital financiero internacional, las altas tasas de interés y el superávit fiscal, configuraron el ámbito financiero, lo cual propició que la entrada de capitales fuese básicamente de cartera, ubicándose en la esfera financiera y bursátil; dicha afluencia de capitales incrementó más las ganancias en este sector, en detrimento de la esfera productiva, lo que originó que la expansión crediticia se canalizara hacia los sectores que ofrecían mayor rentabilidad, impidiendo un crecimiento similar de la inversión productiva que dejó sin satisfacer el crecimiento de la demanda.

De esta forma los bancos otorgaron créditos sin tener seguridad en el reembolso de los mismos, así como sin el establecimiento de reservas preventivas para el aseguramiento de créditos de alto riesgo, a lo cual están obligados conforme a la ley.

Por consiguiente, los créditos crecieron en mayor proporción que el ingreso de empresas e individuos, el cuál nunca aumentó debido al proceso de competencia desleal, conformado por el crecimiento generalizado de importaciones a raíz de la apertura comercial generalizada, a la disminución significativa de aranceles y a la apreciación cambiaria, que se dirigía a reducir la inflación.

Todo ello afectó la dinámica de acumulación de capital de las empresas y mermó su capacidad para cubrir el pago de los créditos recibidos.

La banca reestructuraba los créditos de las empresas que caían en insolvencia, y les capitalizaba los intereses sin considerar que las condiciones de mercado no estaban asegurando la capacidad de pago, ni presente ni futuro.

Otra circunstancia que no podemos omitir es mencionar, y que quizás sea la principal fuente de quebrantamiento de la banca, es el criterio que utilizó el Gobierno Federal al privatizar la banca, ya que la compra de las instituciones bancarias fue realizada por muchos inversionistas que casi en su totalidad eran propietarios de casas de bolsa.

De esta forma no se consideró como criterio, la experiencia y el conocimiento del funcionamiento de las instituciones bancarias, por parte de

los postulantes, sino el propósito de modernizar y dinamizar el sector financiero.

De ahí que no sólo se vendiera la banca a inversionistas que provenían de las casas de bolsa, sino que además ello se hiciera acompañar de la liberalización y desregularización financiera por parte del gobierno, confiando que se originarían mayores recursos con esta venta.

Los grandes recursos que la banca pasó a manejar, más la eliminación del encaje legal y la menor demanda crediticia por parte del gobierno, explican la gran cantidad de compradores y ofertas que recibió el gobierno por parte de diversas instituciones de crédito.

Las grandes ganancias que prometía la banca y los grandes montos financieros que movilizaría el sector bancario, llevaron a más grupos económicos a ofrecer de tres a cuatro veces más el valor en libros de los bancos, con la finalidad de comprarlos; con la esperanza de recuperar rápidamente dicha inversión.

Una vez al frente de los bancos, los nuevos dueños tenían que cubrir los adeudos a los cuales habían recurrido para realizar la compra de tales instituciones, por lo cual realizaron préstamos cruzados entre ellos, lo cual les permitió allegarse de recursos y poder cumplir con sus compromisos.

La desregularización financiera permitió y facilitó los préstamos cruzados y los autopréstamos entre los bancos violentando el art. 65 de la Ley de Instituciones de Crédito el cual señala que los créditos deberán realizarse bajo la investigación previa de capacidad de pago de los deudores así como el ofrecimiento de garantías para el pago.

Asimismo, los bancos otorgaron créditos a diferentes personas y empresas, formándose los respectivos contratos de garantía o respaldo para cada operación, mismos que resultaron ser insuficientes al no cubrir con los requisitos que señala la Ley.

De esta forma algunas instituciones de crédito se encargaron de realizar diversas prácticas especulativas, que los colocaba en una posición de alto riesgo de insolvencia debido al cambio de expectativas de crecimiento y del comportamiento de las tasas de interés y el tipo de cambio.

Ahora bien, si conjugamos los diversos factores tales como los incrementos en las tasas de interés, la pronunciada caída del ingreso de la población, la gran cantidad de adeudos con clientes, y la cancelación de los recursos que llegaban del exterior, podemos encontrar el origen de la

devaluación del peso ocurrida a finales de 1994, lo que ocasionó que la economía nacional se desplomara.

Con la caída de la economía nacional, el ingreso de la población perdió su poder adquisitivo, y al aumentar las tasas de interés, ocasionó que todos aquellos que habían contraído deudas con las instituciones de crédito, se vieran imposibilitados en cubrir dichos adeudos, constituyéndose en cartera vencida, lo que encareció el costo de la deuda y dificultó todavía más el pago de la misma, porque los ingresos de los deudores no crecían en igual proporción que ella.

Asimismo, la crisis sacó a flote los malos manejos de alto riesgo, prácticas especulativas y fraudulentas realizadas por algunos banqueros que no pudieron haber pasado inadvertidas por más tiempo.

La crisis bancaria y el costo de la misma en parte por los pasivos del FOBAPROA, demuestran que esas libres fuerzas del mercado y la desregularización que le dio cavaida no originaron una mejor asignación de recursos, ni hicieron más eficiente al sector bancario nacional.

Las libres fuerzas del mercado representadas por quienes adquirieron los bancos tenían una visión a corto plazo, buscando ganancias fáciles dando recursos al sector bursátil y financiero a costa de relegar la esfera productiva, y en consecuencia, las bases reales de crecimiento de largo plazo.

Un elemento más que permitió a los nuevos banqueros manejar los recursos a su antojo, fue la eliminación de los cajones crediticios, los cuales determinaban la asignación de recursos en función de las ramas productivas para que el crecimiento generalizado de la economía estuviera asegurado.

Por la eliminación de regulaciones para el funcionamiento del sector financiero la banca tuvo la libertad para proporcionar recursos a aquellos sectores en donde veían mejores posibilidades de reembolso en un plazo más corto, haciendo a un lado a los sectores productivos que presentaban, dada la competencia desleal de las importaciones, niveles de crecimiento y ganancia más bajos.

Es de esta forma que el sector financiero-bursátil fue el gran favorecido en la asignación de dichos recursos por la política de desregularización financiera, en razón de que presentaban mejores niveles de rentabilidad a corto plazo, lo cual trajo como consecuencia el crecimiento de capitales especulativos, situación que sería insostenible con el tiempo.

Por otra parte, es importante destacar que el dinero que los bancos prestan proviene principalmente del dinero que les confían los depositantes, ya que las aportaciones de los accionistas representan sólo una parte de los recursos que se manejan.

Ante la imposibilidad de restituir los depósitos, las instituciones se encontraban en el riesgo inminente de descapitalizarse; ante tal circunstancia el Gobierno Federal enfrentaba dos alternativas: o permitía su descapitalización o inyectaba recursos a las instituciones para mantenerlas en operación.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público manifestó que ante la sola posibilidad de que los bancos no pudieran cumplir con sus obligaciones, depositantes y acreedores se colocarían en un estado de ansiedad y nerviosismo lo cual representaría el pánico generalizado.

Frente al riesgo inminente de la pérdida de su patrimonio, los depositantes reclamarían sus ahorros, y los bancos imposibilitados para pagar todo el dinero que recibieron, dado a su vez que ellos lo prestaron a mayor plazo, se verían en la necesidad de cerrar, fenómeno conocido como corrida bancaria.

Este fenómeno, cuando ha llegado a ocurrir, se inicia en una institución y posteriormente se extiende a las demás, dándose así los retiros masivos en la totalidad del sistema financiero.

La posibilidad de que esto suceda es mayor cuando, como en México, los problemas afectaron a la gran mayoría de las instituciones y no sólo a un banco en particular.

Además, debido a que los bancos diariamente se pagan entre sí grandes cantidades para compensar las operaciones que celebran entre ellos, por ejemplo cheques a cargo de un banco depositados en otro, o transferencias de fondos, así como sus transacciones en los mercados de dinero o de cambios, entre otros, la descapitalización de una sola institución repercutiría en todas las demás, ocasionando graves consecuencias para todo el sistema productivo del país.

Ahora bien, de darse el proceso de descapitalización del sistema financiero o de un gran número de bancos simultáneamente, tendría consecuencias muy graves sobre el sistema productivo de cualquier país, tales como los siguientes:

a) Cuando a un banco se le exige hacer frente a todas sus obligaciones, la falta de recursos lo lleva a procurar la recuperación de los préstamos que

realizó, en el momento mismo de su vencimiento y sin otorgar facilidad alguna a sus clientes o deudores, lo que perjudica sin remedio a empresas y familias y da lugar a infinidad de problemas legales.

b) A su vez, las empresas presionadas al pago de sus adeudos en una situación económica como la de México en 1995, verían empeorados sus problemas, muchas de ellas caerían en lo que se denomina cartera vencida, lo cual representa a los deudores que dejan de cumplir con sus obligaciones.

c) Los bancos, urgidos de liquidez, intentarían obtener recursos acudiendo al mercado financiero en busca de préstamos para poder continuar sus actividades, sólo que, por la generalización del problema, todos actuarían de manera semejante, ocasionando una alza significativa de las tasas de interés.

d) Exactamente lo mismo sucede con los créditos acordados en moneda extranjera, al verse obligados a liquidarlos, los deudores recurrirían al mercado de cambios a conseguir divisas necesarias, provocando una mayor demanda que inevitablemente elevaría el tipo de cambio.

e) El proceso de descapitalización de los bancos tendría entre otros efectos, los siguientes: elevación de las tasas de interés, mayor devaluación del tipo de cambio y un más amplio número de deudores morosos. Esto sumado a las precarias condiciones del país a principios de 1995, hubiera hecho caer la economía en un círculo vicioso.

f) Lo más importante, sin embargo, es que las condiciones sobre el aparato productivo del país, y por lo tanto sobre la actividad económica habrían sido desastrosas, proyectos de inversión detenidos por largo tiempo, cierre de los bancos, quiebra de empresas, cancelación de millones de empleos y pérdida del patrimonio de los depositantes.

De lo antes expuesto podemos establecer que la opción más viable para el Gobierno Federal, fue la segunda, es decir el inyectar recursos a las instituciones de crédito para mantenerlas en operación, y así evitar la quiebra generalizada de dichas instituciones.

5.3. LA INTERVENCION DEL EJECUTIVO

Debido a las circunstancias que vivía nuestro país a principios de 1995, el Gobierno Federal, como lo mencionamos en el apartado anterior,

tenía dos alternativas, o permitía la quiebra de los bancos o echaba mano a los mismos para mantenerlos en operación.

El Gobierno Federal consideró que de haberse permitido la descapitalización del sistema bancario, esto hubiese causado graves consecuencias en el sistema financiero del país, por lo que decidió tomar medidas para mantener en operación todos y cada uno de los bancos, al menor costo posible.

Las acciones que podía operar el Gobierno Federal para preservar las funciones de la banca pudieron tomar dos rumbos diferentes:

- a) la de una nueva estatización bancaria, o
- b) una estrategia diversificada y selectiva, que buscara restablecer la sana operación de los bancos a la brevedad y al menor costo fiscal.

El Gobierno puso en práctica el segundo de los supuestos; fundamentando su decisión por las siguientes razones:

- a) La capitalización de los bancos después de la crisis era un elemento imprescindible para restablecer su sano funcionamiento, si esta hubiese corrido por cuenta exclusiva del gobierno, habría significado un fuerte desembolso de los contribuyentes.

Cabe señalar que si bien es cierto que el Gobierno Federal acudió a sanear a cada uno de los bancos con capital, también lo es que dicho saneamiento resultaría costoso para cada uno de los habitantes de nuestro país, en virtud de que al convertirse en deuda pública, los recursos para cubrirla provendrán principalmente de los ingresos que por concepto de pago de contribuciones realicen los habitantes del país.

- b) El cobro de los préstamos hubiese resultado mucho más complicado siendo el Gobierno el acreedor, puesto que está más sujeto a presiones sociales y políticas para otorgar condonaciones, descuentos o no ejecutar las garantías.

Al respecto cabe señalar que en un principio el Gobierno, al contratar deuda pública, fundamenta sus acciones en el sentido de que dichos pasivos tienen la modalidad de contingentes, es decir, al otorgar la garantía el gobierno no se encuentra en la calidad de obligado principal, sino únicamente condicionado al pago o no del principal.

Ahora bien, de convertirse los pasivos del FOBAPROA en deuda directa, el Gobierno Federal pasaría de ser de garante a deudor principal.

c) Se habría tenido que pactar la indemnización de los accionistas pese a que el valor de los bancos se encontraba sumamente deteriorado.

d) La estatización bancaria, en medio de una crisis macroeconómica, y tomando en cuenta las tendencias predominantes, habría ocasionado en los mercados nacionales y extranjeros una reacción negativa que implicaría, sin duda, la profundización de la crisis.

Como es sabido, a lo largo de nuestra historia toda crisis financiera requiere en que el gobierno intervenga para evitar su profundización; algunas de estas intervenciones han reportado resultados positivos en un período corto y en otros se ha prolongado, pero en su generalidad dichos rescates han resultado costosos, como es el caso que nos ocupa.

Sin embargo, consideramos que la intervención que realizó el gobierno no fue la más adecuada por las razones que explicaremos a continuación.

Los efectos de la crisis sobre el sector bancario, el cual tanto por sus altos niveles de endeudamiento interno y externo, así como por los problemas de cartera vencida, mismos que se derivaron de los malos manejos administrativos de los propios banqueros, comprometían el buen funcionamiento del sector y el reembolso de los depósitos bancarios, en caso de darse el retiro generalizado de los depositantes.

En un principio el gobierno no sacó a la luz pública los malos manejos de dichos banqueros, pensaba que dicha crisis era a corto plazo, sin prever que los desfalcos que se habían realizado a dichas instituciones de crédito eran imposibles de cubrir, de esta forma y en vez de que obligara a los dueños de los bancos a que cubrieran dichos desfalcos, decidió inyectar capital a cada una de ellas.

Así, el gobierno tuvo que canalizar rápidamente recursos a la banca, para encubrir los retiros que se presentaron, y para generar confianza en torno a la garantía de protección de los depósitos para impedir la salida de los capitales y así evitar la descapitalización generalizada de los bancos.

Se requería un programa de apoyo amplio, dirigido a mejorar los niveles de capitalización para hacer frente a la crisis por la cartera vencida que estaba causando en las instituciones, debido a que ello comprometía el sistema de pagos de la economía.

Desde el primer mes de 1995 las autoridades tomaron medidas para hacer frente a los problemas que desestabilizaban a la banca.

El paquete de rescate que tuvo que instrumentar el gobierno para evitar la descapitalización del sistema bancario, demuestra la incapacidad de la liberalización y desregularización del sector financiero y del resto de la política económica, para asegurar la estabilidad del sector.

Asimismo, salió a flote la incapacidad de todos aquellos que adquirieron la banca, ya que en vez de reordenarla y hacerla más eficiente para que contribuyera a las necesidades de financiamiento, resultó ineficaz.

Ahora bien, la política económica que se puso en práctica en el período del Presidente Carlos Salinas de Gortari, es decir la liberalización y desregularización financiera, tenían como finalidad el apartar al Estado del control y mantenimiento de la banca, política que fue insuficiente ya que el desplome de la economía y los problemas que ocasionó ésta, demandó de inmediato la intervención gubernamental, transfiriéndose recursos públicos a fin de cubrir las pérdidas de la banca, para evitar así su descapitalización.

De esta forma el gobierno instrumentó su labor con la emisión de pagarés, mismos que servirían para capitalizar y sanear a la banca frente a los problemas de insolvencia.

Estos pagarés fueron contratados por un período de diez años, mismos que no son negociables y su tasa de interés es la correspondiente a la inflación, capitalizándose cada tres meses, pagándose a los poseedores de los pagarés únicamente la tasa real.

Las características que contienen dichos pagares son con la finalidad de evitar mayor liquidez del sistema bancario que se tradujera, en mayor disponibilidad crediticia y en presiones inflacionarias que pudiesen desestabilizar el tipo de cambio y con ello provocar la salida de capitales que originase mayor inestabilidad del sistema financiero nacional.

Ahora bien, el gobierno estableció que la contratación o emisión de dichos pagarés, sería con la finalidad de que los ingresos de los deudores crecieran en mayor proporción que el costo de la deuda, por tanto, para lograr dicha paridad se requería que el banco central actuara como garante de los mismos, lo cual implicaría la expansión de la oferta monetaria y del crédito, y así bajarían las tasas de interés y se reactivaría la economía.

De esta forma el FOBAPROA emitió pagarés, avalados por el gobierno federal, mismos que hoy en día son parte importante de los activos de los bancos.

El Secretario de Hacienda y Crédito Público hizo saber a toda la población en una entrevista, que dichos pagarés cumplieron su propósito de

garantizar la integridad del sistema financiero, y por lo tanto, de la economía del país.

El hecho es que los pagarés representan una parte importante de los activos de los bancos, que tienen bajo rendimiento porque el gobierno paga tasas de interés muy bajas.

Los bancos tienen un instrumento rígido, de un plazo demasiado largo para ellos, que además capitaliza trimestralmente, pero que no les da flujo, que no pueden usar para hacer reportes y para poder fondearse más barato.

Pero además, les rinde una tasa de interés muy baja, lo cual los obliga a que el resto de los activos, en el resto de su cartera, tengan que cobrar tasas más altas para compensar el bajo rendimiento que les da el pagaré del gobierno.

La deuda del FOBAPROA es en pesos, ya que los pagarés están en pesos, a tasas de pesos, porque el balance de los bancos está en pesos y los créditos de los bancos fueron dados en pesos.

Asimismo, se emitieron pagarés del FOBAPROA en dólares por una parte relativamente modesta de créditos que los bancos habían otorgado en dólares y que dieron lugar a que hubiera compra de la cartera en esa moneda, sobre todo de los bancos intervenidos.

Sin embargo, la enorme mayoría de este pasivo está denominado en pesos simple y sencillamente porque forma parte del activo de un banco que también tiene su pasivo representado por los depósitos de los ahorradores, que están en pesos.

Ahora bien, el gobierno federal adquirió dichos pagarés para sanear a la banca, así como puso en práctica diversos programas que revistieron características distintas, atendiendo a la naturaleza de los problemas financieros que confrontaron las instituciones de banca múltiple y que era preciso resolver.

Entre los programas que puso en práctica tenemos los siguientes:

1.- VENTANILLA DE LIQUIDEZ EN DOLARES

Como era de esperarse, al estallar la crisis los bancos extranjeros no estaban dispuestos a renovar los préstamos otorgados a los bancos mexicanos.

Por ello, el Banco de México les prestó a los bancos los recursos necesarios para cumplir sus obligaciones en moneda extranjera, hasta que estuvieran en condiciones de renovar nuevamente sus préstamos.

Estos financiamientos se otorgaron mediante créditos simples a plazo de siete días y la apertura de líneas de crédito en cuenta corriente.

Las instituciones garantizaron el puntual cumplimiento de la obligación pactada, a satisfacción del FOBAPROA. Todos los compromisos fueron cubiertos por las instituciones, no quedando a la fecha saldos pendientes.

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

2.- PROGRAMA DE CAPITALIZACION TEMPORAL, PROCAPTE.

Desde los primeros meses de 1995, los bancos requerían elevar su capital urgentemente, lo cual en las condiciones prevalecientes no les resultaba nada fácil.

Para ayudar a que esto fuera posible, se diseñó un programa para apoyar la capitalización temporal de los bancos, denominado PROCAPTE.

Se trataba de una estrategia financiera que permitía a los bancos fortalecer su capital, en tanto las condiciones del mercado eran propicias para traer inversionistas con capital fresco.

En virtud de esto, el PROCAPTE fue puesto en marcha a partir del 31 de marzo de 1995 y consistió en la adquisición por parte del FOBAPROA de obligaciones subordinadas convertibles obligatoriamente en acciones del propio banco emisor, hasta por un monto suficiente para que este alcanzara un coeficiente de capitalización de 9%.

Las instituciones emisoras quedaron obligadas a constituir un depósito en el Banco de México con los recursos que les entregó el FOBAPROA en pago de las obligaciones emitidas razón por la cual el programa no tuvo efectos monetarios.

La emisora tenía el derecho de adquirir las obligaciones en la misma proporción en que incrementara su coeficiente de capitalización, sin considerar las obligaciones relativas al PROCAPTE.

Las obligaciones podían convertirse anticipadamente a voluntad del FOBAPROA, en caso de que la parte básica del capital neto de la institución,

sin considerar dichas obligaciones, llegara a representar menos del 2% de los activos sujetos a riesgo.

Durante su permanencia en el PROCAPTE las instituciones no pudieron distribuir dividendos, ni colocar acciones u obligaciones subordinadas de conversión obligatoria en acciones, salvo que dichas colocaciones se realizaran con objeto de adquirir las obligaciones del PROCAPTE.

Los depósitos en el Banco de México constituidos con los recursos entregados por el FOBAPROA, devengaron rendimientos iguales a los generados por las obligaciones subordinadas y se dieron por terminados en la fecha de la conversión o adquisición por parte del emisor de las obligaciones.

3.- PROGRAMA DE APOYO A DEUDORES, ADE.

Para aligerar la carga de los deudores, se pusieron en marcha diversos programas que abarcaron prácticamente a todos los sectores y estuvieron dirigidos, principalmente, al apoyo de aquellos que tenían los créditos más modestos.

Los beneficios de estos programas quedaron condicionados a que el deudor estuviera al corriente de sus pagos, con el propósito de evitar la falta de pago entre los deudores, el resultado fue detener el crecimiento de la cartera vencida.

Los apoyos de los deudores ofrecidos por el gobierno y los bancos, equivalieron a descuentos promedio sobre los saldos de los créditos del 45% en el caso de vivienda del 35% en el financiamiento del sector agrario y pesquero y del 32% en el caso de fomento a la micro, pequeña y mediana industrias.

4.- REESTRUCTURACIÓN DE CRÉDITOS EN UNIDADES DE INVERSION, UDIS.

Esta medida fue adoptada como la idónea por el gobierno federal y por los banqueros, con la finalidad de que los créditos no tuvieran un detrimento debido a la inflación, ya que presentarían nuevamente pérdidas millonarias.

De ahí que el gobierno diseñó un programa de reestructuración de los créditos en unidades de inversión, conocidos como UDIS, para así evitar que la inflación disminuyera el valor real del principal de la deuda, y afectara a la banca.

Los créditos reestructurados en UDIS tienen vencimiento de largo plazo, por lo que el costo fiscal de dicho programa se extiende a lo largo de un período de treinta años.

En el programa de reestructuración de cartera vencida en UDIS se encuentran programas para la planta productiva, la vivienda y los gobiernos de los estados y municipios.

De esta forma las UDIS se han convertido en una de las más importantes medidas que ha puesto en práctica el gobierno, ya que en la población se ha fomentado el ahorro, en virtud de que mediante las UDIS se protege el valor real frente a la inflación.

5.- PROGRAMA COMPLEMENTARIO DE APOYO PARA CREDITOS HIPOTECARIOS

En mayo de 1996 se estableció este programa para apoyar a los deudores debido a la carga creciente que representaba el pago mensual de la hipoteca en relación con sus ingresos, y también por el hecho de que la crisis había desvalorizado el precio de las casas por lo que el valor de las hipotecas estaba por debajo del valor del monto de la deuda, debido a que la misma está denominada en UDIS.

De ahí que se incorporaran esquemas de descuento para los primeros diez años, se establecieron descuentos del 10% cuando se realizaran pagos oportunos y anticipados antes del 31 de mayo de 1999, siendo estos descuentos cubiertos por el gobierno.

Los descuentos previstos por este programa partieron del supuesto de que después de diez años, los deudores habrían mejorado su nivel de ingreso y de pago para cubrir el resto de las mensualidades por los veinte años siguientes.

Dicho programa incluyó un esquema de arrendamiento, con opción de recompra para aquellos deudores que no pudieran recomprar sus créditos hipotecarios.

Es decir, aquel que no pueda cubrir sus pagos una vez reestructurados, da la casa a renta al banco y la recompra hasta que tenga capacidad para ello y si no, pierde lo invertido.

Dicha postura se convirtió en un problema, en virtud de que los deudores no tenían la capacidad de pago y por tanto perdieron sus propiedades.

6.- PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR AGROPECUARIO Y PESQUERO, FINAPE.

Con este programa se establecieron descuentos a los adeudos agropecuarios y pesqueros, que iban desde el 40% para adeudos de hasta 500 mil pesos y de 16% para adeudos que oscilaban entre dos y cuatro millones de pesos.

La vigencia de programa era de diez años y los beneficiarios serían aquellos que estuviesen al corriente de sus pagos.

7.- PROGRAMA DE APOYO A LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESAS, FOPIME

Este programa otorgó apoyos de hasta 6 millones de pesos a adeudos empresariales que se tuvieran con la banca múltiple, con la banca de desarrollo, con los fideicomisos de fomento económico, con las uniones de crédito, arrendadoras financieras y empresas de factoraje financiero.

Los descuentos que comprendía el programa iban del 30% a los adeudos de hasta medio millón de pesos y del 17% de los adeudos entre un millón y dos millones, y del 20%, a los que van de dos a seis millones de pesos.

Su vigencia era de diez años a partir del primero de octubre de 1996, y sólo se beneficiaba a aquellos empresarios que estuvieran al corriente de sus pagos y que reestructuraran sus adeudos en UDIS.

8.- INTERVENCION Y SANEAMIENTO DE LOS BANCOS

Desde 1994 se fueron presentando diversos casos de bancos insolventes, cuyos accionistas no tenían la capacidad de aportar los recursos necesarios para capitalizarlos y hacer frente a su obligaciones con los ahorradores.

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

En los casos en que la insolvencia provenía de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, se tuvo que intervenir directamente la

administración de los bancos y proceder a su saneamiento, al tiempo que se protegió a los ahorradores que resultaron defraudados, se procedió a iniciar las acciones penales correspondientes contra los responsables.

En los casos en que la insolvencia de los bancos se debiera a administración deficiente, insuficiencia de su capital o problemas agudos en la recuperación de los créditos otorgados, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores primero buscó que los propios accionistas o nuevos socios aportaran más dinero a través del programa de capitalización y compra de cartera; cuando esto no fue posible el FOBAPROA procedió al saneamiento de las instituciones.

Para llevar a cabo el saneamiento, el fondo aportó el capital necesario a fin de salvaguardar los intereses de los ahorradores, convirtiéndose en accionista se hizo dueño temporal de los bancos y garantizó, con ello, la continuidad de su operación; cabe destacar que en estos casos los accionistas perdieron prácticamente la totalidad de capital que habían invertido.

Los bancos, que después de su saneamiento podían seguir siendo negocio, fueron vendidos a otras instituciones mexicanas o a bancos internacionales, los que no están en proceso de liquidación.

9.- PROGRAMA DE CAPITALIZACION Y COMPRA DE CARTERA

Como hemos mencionado con anterioridad, a partir de 1995 algunas de las instituciones de crédito mostraron una situación financiera completamente inviable, derivada de un profundo deterioro de sus activos, en algunas de ellas incluso existía evidencia de que tal circunstancia se debía a la realización de actos ilícitos.

A los bancos, que aun con fuertes problemas podían seguir funcionando, el gobierno decidió apoyarlos comprándoles una parte de los créditos; la condición fue que los dueños aportaran más capital o buscaran nuevos socios que así lo hicieran.

Los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al FOBAPROA y se obligaron a compartir con el fondo las pérdidas que resultaran de la cartera que ya no se pudiera recuperar.

El precio de los créditos que adquirió el fondo se fijó sobre las bases de los dictámenes realizados por despachos de contadores de reconocido prestigio, con el fin de determinar su valor neto en el momento de la compra, los bancos a su vez, recibieron pagarés del fondo con el aval del gobierno federal.

Cabe señalar que al encontrarse en riesgo la solvencia de esas instituciones, y por tanto los depósitos a su cargo, se aprobó por parte del Comité Técnico del FOBAPROA, la aportación de los recursos necesarios para restituir el capital de tales bancos. Al efecto se precisó el importe de las reservas y provisiones necesarias para afrontar la minusvalía de los activos.

Una vez elaborado el estado financiero en el que se cuantificaron las pérdidas, se procedió a realizar los actos corporativos necesarios para el reconocimiento de la deuda, la absorción de ésta contra las partidas positivas del capital contable, incluyendo la reducción total del capital social aprobando el aumento de capital social necesario para que la institución contara con recursos para el mantenimiento de sus operaciones.

Dichos actos corporativos se realizaron en gran parte de los casos, en asambleas totalitarias en las que el FOBAPROA ejerció el derecho de voto.

Se acordó la conversión de las obligaciones emitidas a esa fecha por el banco respectivo. Tratándose de obligaciones no convertibles, las sociedades emisoras pagaron anticipadamente el importe de la emisión.

Además se acordó que se respetaría el derecho de preferencia de los accionistas anteriores que quisieran suscribir el nuevo capital emitido, debiéndose cubrir las primas correspondientes a esas acciones.

En pocos casos y por montos significativamente bajos, algunos accionistas anteriores suscribieron acciones, con el propósito de respaldar sus acciones impugnatorias.

El fondo procedió a enajenar las acciones de las instituciones respecto de las cuales hubo interesados en adquirirlas y mantenerlas en marcha. En aquellos casos en los cuales las instituciones no tenían valor como tales, se procedió a vender sus sucursales a otros bancos interesados.

10.- COMPRA DE FLUJOS

Finalmente, a mediados de 1995 se adoptaron medidas para restablecer la solvencia de algunas instituciones de crédito, dado que las condiciones generales de recuperación de los créditos ocasionaban un deterioro de tal magnitud en el activo bancario, que la insolvencia de los bancos podían generar la necesidad de ponerlas en estado de liquidación, obligando al FOBAPROA a cubrir en corto plazo, cuantiosas sumas de dinero que estaban siendo protegidas por él, incluyendo los adeudos de las instituciones de crédito con otros bancos.

Para dar incentivo a su capitalización, el FOBAPROA acordó con dichas instituciones de crédito la adquisición de flujos derivados de la recuperación de créditos designados al efecto por los propios bancos, a condición de que los accionistas del banco se comprometieran a aumentar el capital de éste.

Diversos créditos de la cartera de las instituciones fueron señalados por éstas para participar en el programa, acordándose que todos los recursos en efectivo y los bienes recibidos por cualquier causa como resultado de su cobranza, se identificarían como flujos.

El FOBAPROA adquirió el derecho de recibir todos los flujos que a lo largo de 10 años se generaran en relación con la recuperación de los créditos incluidos en el programa. La contraprestación a cargo del fondo, fue equivalente al valor de los créditos, descontándole el monto de las reservas preventivas que los propios bancos tenían registradas en su contabilidad. El monto de esas reservas se determinó conforme a disposiciones emitidas por las autoridades financieras.

Como consecuencia de esas transacciones, la mayor parte del riesgo de la recuperación se transfirió al FOBAPROA, de esta forma la institución de crédito detenta documentos de pago emitidos por dicho fondo, con la garantía del gobierno federal.

Tal sustitución de activos permitió que las instituciones participantes fueran nuevamente solventes y que sus estados financieros soportaran, en forma técnicamente sostenible, la capacidad de cumplir con los compromisos derivados de la captación bancaria.

En la operación de la compra de flujos se pactaron procedimientos de revisión de los niveles de reservas considerados para fijar el valor descontado de los créditos, y por tanto, el de la contraprestación.

En esos procedimientos participaron auditores externos, quienes, a través de mecanismos de la técnica contable recomendada en estos casos, establecieron el nivel de reservas requerido para la cartera designada como originadora de los flujos materia de la transacción.

Cabe señalar que esas operaciones involucraron a miles de créditos, por lo que los procesos de revisión excedieron considerablemente los plazos originalmente pactados.

Los intereses a cargo del FOBAPROA y a favor de las instituciones asociadas a la compra de flujos, se capitalizan, y adicionalmente los bancos absorberán una parte importante de las pérdidas derivadas del programa,

toda vez que convencionalmente han aceptado el condonar, en la mayoría de los casos, el 25% del valor de los documentos de pago suscritos por el FOBAPROA.

Ese porcentaje no se aplica al monto del principal original, sino al saldo incluyendo los accesorios financieros capitalizados, que existan a la fecha de vencimiento.

Cuando los activos crediticios designados estaban denominados en moneda extranjera, la contraprestación relativa se pactó en dólares estadounidenses, por la condición financiera del país, se acordó un rendimiento referido a la tasa conocida como LIBOR, revisable a los 6 meses; asimismo, se pactó que el FOBAPROA podría al vencimiento de ese plazo o de la prórroga que se acordara, convertir a moneda nacional el importe adecuado, emitiéndose un pagaré con el aval del gobierno federal con las características que hubiese acordado para el tramo de las obligaciones denominadas en pesos.

Los créditos se mantienen en el activo de las instituciones de crédito participantes, ellas son las responsables de la administración y cobranza de los créditos, debiendo aplicar las políticas que emplean en la recuperación de los que no han sido designados como originadores de flujos; en otras palabras, los bancos se obligaron a administrarlos como propios.

La institución de crédito participante quedó obligada a entregar los flujos a un fideicomiso en el que el FOBAPROA es fideicomisario. La institución fiduciaria debe dar seguimiento a la recuperación y, una vez aplicados los gastos y honorarios relacionados con la cobranza, entregar al FOBAPROA los importes netos derivados de la cobranza.

Convencionalmente el fondo se ha obligado a aplicar los recursos que reciba a pagar anticipadamente los documentos suscritos como contraprestación.

En cada fideicomiso se constituyó un Comité Técnico en el que participan representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Tesorería de la Federación, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del FOBAPROA y de la institución de crédito participante.

Dicho comité tiene, entre otras atribuciones, la de establecer, cuando lo estime pertinente, políticas y criterios para la administración de los réditos que sustituyan a los que regularmente sean aplicados por la institución responsable.

Si la institución no administraba adecuadamente la cartera podía ser substituida, con independencia de las responsabilidades que se generaran por la actuación negligente.

Como ya se mencionó, la recuperación de la cartera se destinaba a reducir el monto de los documentos de pago a cargo del FOBAPROA, a la fecha de vencimiento se le disminuiría, en la mayoría de los casos, el 25% y el remanente debería ser pagado por el fondo.

Si el patrimonio del fondo a esa fecha era insuficiente, el gobierno federal, en su calidad de garante, cubriría el saldo restante, quedando en posibilidad de exigir al fondo que le reembolse tales cantidades.

11.- ENAJENACIONES

a) Venta de Paquetes Accionarios

Una vez saneadas las instituciones de crédito, operación en la que el FOBAPROA realizó las aportaciones necesarias para cubrir las pérdidas sociales, se iniciaron los procesos de venta de los paquetes accionarios de control de esas instituciones.

Considerando que el funcionamiento de las instituciones de crédito precisa del manejo de administradores con experiencia y respaldo de recursos financieros que permitan afrontar las difíciles condiciones del mercado bancario mexicano, se decidió que los adquirentes fueran entidades financieras de primer orden o bien bancos mexicanos, respecto de los cuales era posible realizar un examen más puntual sobre su solvencia moral y económica.

En el caso de Banco Inverlat S.A., se negoció la eventual transmisión del control accionario de dicha sociedad al Scotiabank, quedando esta institución desde junio de 1996 obligada a administrar al banco.

El FOBAPROA responde a los adquirentes por activos inexistente o pasivos ocultos en las instituciones vendidas, las responsabilidades de carácter fiscal, laboral y administrativo que fueran exigibles por sentencia firme en contra de las propias instituciones, por actos u omisiones anteriores a la fecha de enajenación, así como por la eventual evicción que pudieran sufrir de las acciones materia de la transacción.

b) Venta de Sucursales

El deterioro de algunos bancos era de tal magnitud que ya no mantenían valor como instituciones viables, no obstante que después del

saneamiento realizado por el FOBAPROA, contablemente se encontraran en punto de equilibrio, en estos casos no hubo interés por parte de los operarios solventes en la adquisición de los paquetes de control.

Sin embargo, sí existía interés en la transferencia de los pasivos captados por esos bancos, particularmente la captación considerada estable, ya que la clientela y sus recursos representaban potencialmente negocio para las instituciones interesadas.

De tal forma que las instituciones de crédito asumieron los pasivos derivados de la captación de bancos cuyo funcionamiento se consideró inviable, dichas instituciones adquirieron además los inmuebles, mobiliario y equipo de oficina, así como los empleados para la atención de público usuario.

Asimismo, se comprometieron temporalmente a prestar servicios de ventanilla, para realizar gestiones relacionadas con la cobranza de los créditos del banco cuya red se enajenaba, como contraprestación por la asunción de los pasivos, los bancos vendedores emitieron pagarés a favor del banco adquirente, por importe igual al de los pasivos transferidos.

c) Recuperación de Activos

Las instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y las que vendieron flujos, están obligadas a administrar y cobrar sus respectivas carteras de crédito; sin perjuicio de ello, el FOBAPROA supervisa los resultados generales de la recuperación de los activos y ha establecido programas tendientes a la venta o cesión de la administración de los créditos y otros activos.

12.- FINANCIAMIENTO

El FOBAPROA, entre 1990 y 1994, financió sus operaciones con cargo a su patrimonio, integrado por las aportaciones que las instituciones de crédito están obligadas a realizar.

Dichas aportaciones fueron fijadas en consideración al monto de los pasivos a cargo de las instituciones y se cobrarían conforme a la periodicidad que fijara el comité técnico del fondo.

Las citadas aportaciones fueron determinadas para afrontar riesgos de alguna o algunas de las instituciones, pero no en función de una crisis sistemática, por lo que al inicio de 1995 los recursos acumulados por aportaciones hechas por la banca múltiple resultaron insuficientes para afrontar el rescate bancario.

13.- VALUACIÓN Y VENTA DE ACTIVOS Y LA COMISIÓN DE RECUPERACIÓN DE BIENES

En abril de 1996, el Gobierno Federal estableció una empresa filial al FOBAPROA, que se nombró Valuación y Venta de Activos, conocido como VVA, con el objeto de vender la cartera que adquirió el FOBAPROA a cambio de los pagarés que transfirió a los bancos; en agosto de 1997 se decidió la liquidación de dicha empresa ante la baja cotización que estaban adquiriendo los activos en remanente.

Como la economía nacional enfrentaba expectativas de menor crecimiento, la valorización de los activos nacionales se veían afectados, por lo que sería difícil que tal comisión pudiera obtener un gran precio en tales activos y reducir significativamente el costo fiscal.

El haber puesto por un tiempo límite la existencia de dicha Comisión, para que agilizar la venta de dichos activos hubiese sido contraproducente debido a que se hubiese terminado desvalorizando más de lo que ya estaba.

5.4 LA CONVERSIÓN DE LOS PASIVOS DEL FOBAPROA EN DEUDA PÚBLICA

Como hemos venido detallando en los apartados anteriores, el Gobierno Federal instrumentó una nueva política económica, a fin de salvaguardar el funcionamiento de la banca, para lo cual, su mejor opción fue la de emitir pagarés, que constituirían deuda pública contingente.

Dichos pasivos fueron contratados por el gobierno por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como pasivos contingentes, es decir, únicamente se concedió la garantía de los mismos, y el gobierno únicamente se hallaba condicionado a que el deudor principal pagara.

De esta forma los pasivos del FOBAPROA, es decir, la deuda que contrajo el fondo para sus operaciones, ascendían a febrero de 1998 a 552 mil millones de pesos.

Estos pasivos, que cuentan con el respaldo del gobierno, son los que el Ejecutivo propuso que se consolidaran con el resto de la deuda pública; no obstante, el costo neto de la operación del fondo depende del valor que se obtenga por la recuperación de los activos que adquirió de los bancos.

El Gobierno Federal señaló que el costo fiscal representaba la preservación del funcionamiento de las instituciones, y que las medidas adoptadas fueron con la finalidad de mantener el sistema financiero al menor costo posible.

Ahora bien, la propuesta del Ejecutivo de convertir dichos pasivos en deuda pública directa, originó diversas controversias políticas, económicas y sociales a nivel nacional, ya que desde su contratación como pasivos contingentes, arrojaba a la luz pública la violación a diversas leyes que rigen en nuestro país.

Por ello, consideramos importante especificar cada una de las propuestas que realizaron los partidos políticos y el propio gobierno, para que la deuda se convirtiera o no en deuda pública.

La clave de toda la discusión estribaba en qué se haría con los pagarés emitidos por el FOBAPROA. Esos pagarés representaban todo el adeudo, en que el gobierno había incurrido para compensar la pérdida de los bancos, y que les había permitido mantenerse a flote.

La esencia del asunto es que dichos pagarés, son papeles con vencimiento de 10 años, con intereses capitalizables, es decir, los intereses no se pagan hasta el vencimiento pero incrementan paulatinamente el valor nominal de los pagarés.

Estos pagarés no pueden ser vendidos y por lo tanto, los bancos no podían transformarlos en liquidez. Sin embargo, lo más importante es el valor real de estos pagarés, que está determinado por su valor nominal pero ajustado por el grado de confianza que se tenga en que el gobierno finalmente los pagaría conforme a lo pactado.

Con la conversión de estos pagarés en deuda pública, el Ejecutivo Federal buscaba transformarlos en títulos negociables para proporcionarles liquidez a los bancos; con ese canje, los bancos por fin se liberarían de los enormes costos acumulados por su ineficiencia, los cuales serían endosados a la sociedad.

Las tres principales fuerzas políticas del país dieron a conocer sus respectivas posturas sobre el FOBAPROA, mismas que a continuación señalamos:

PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRÁTICA

El 15 de julio, la dirigencia nacional y diputados federales del Partido de la Revolución Democrática, presentaron el documento, "FOBAPROA: el gran atentado contra la economía nacional. Alternativas para impedirlo".

Con la presentación de esta propuesta el PRD inició la campaña de información que desarrolló en todo el país, con la finalidad de preparar una consulta nacional sobre el FOBAPROA, para el 30 de agosto de 1998.

Dentro de esta campaña sobresalió el día 3 de agosto, cuando el partido dio a conocer la lista de empresarios y banqueros beneficiados por el FOBAPROA.

Entre los puntos que se manejaban podemos encontrar los siguientes:

1.- Mediante esta propuesta se brindaba una salida real , definitiva, justa y amplia a los deudores de la crisis.

a) Se rechazaba la conversión de los pasivos del FOBAPROA, en deuda pública por no cumplir con los requisitos marcados por la Constitución y la Ley de Deuda Pública.

b) Se exceptuaba de la protección del fondo los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe.

c) Se exceptuaban de cualquier trato preferencial los pasivos pertenecientes a los grupos económicos de mayor solvencia.

d) Se proponía que se diseñara un programa para pequeños y medianos deudores, considerándose los créditos otorgados hasta diciembre de 1994.

2.- Se aseguraba que todos los causantes del descalabro bancario pagarían por la responsabilidad penal, civil, administrativa y política que les correspondiera, incluyendo a funcionarios y a exfuncionarios públicos.

3.- Se planteaba el saneamiento y reforma del sistema bancario y financiero, mediante las siguientes medidas:

a) Reforzamiento de la vigilancia y supervisión bancaria.

b) Conversión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en un organismo público descentralizado y autónomo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México.

- c) Garantías para que la banca sirviera al desarrollo nacional mediante tasas de interés y márgenes de intermediación accesibles y con inversión hacia las actividades productivas.
- d) Fortalecimiento de la banca de desarrollo.
- e) Mantenimiento de las restricciones de la inversión extranjera en la banca.
- f) Construcción de una afore nacional que sustituyera a las actuales privadas.

4.- Se pretendía que redujera el costo fiscal del rescate bancario.

PARTIDO ACCION NACIONAL

El día 20 de agosto de 1998, el Partido Acción Nacional, rechazó formalmente que los créditos fraudulentos que pasaron al FOBAPROA, fueran pagados por los contribuyentes. La propuesta que presentó fue bien recibida por los diversos sectores. Tanto el PRI como el PRD, la consideraron como un avance en el debate sobre el fondo. En los días siguientes a su presentación, banqueros y sectores gubernamentales se comprometieron a analizarla, calificándola de antemano como un postura integral y seria.

Lo anterior puede resumirse en los siguientes puntos:

- 1.- Se proponía que se garantizara la protección al ahorro y a los depósitos bancarios, mediante la creación de un Instituto Público Descentralizado para el seguro de depósitos bancarios en México.
- 2.- Que se programara una solución definitiva a la cartera de los pequeños deudores haciendo descuentos desde el 35% y hasta el 60% al monto de deuda en créditos hipotecarios.
- 3.- Que se practicaran auditorías a fondo y se sancionara a los responsables en caso de ilícitos, ya sea que se tratara de funcionarios públicos, bancarios o clientes de los bancos, no sólo para que fueran castigados sino para que devolvieran el dinero, y en su caso acciones de juicio político.
- 4.- Que se realizaran reformas legales que evitaran el incumplimiento fraudulento por parte de deudores que sí podían pagar. Se requerían reformas a la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, a la legislación en materia de amparo y a la legislación penal, mercantil y civil, sustantiva y adjetiva.

5.- Que se asignaran en forma equitativa los costos del problema con apego a derecho, que permitieran una asignación equitativa y justa de los costos económicos del problema entre bancos, deudores y contribuyentes.

6.- Que se reformara de una forma integral al sistema financiero estableciendo un diseño institucional más sólido, equitativo y responsable, que permitiera verdaderamente financiar el desarrollo del país.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

El día 23 de agosto de 1998, el dirigente nacional del Partido Revolucionario Institucional, Mariano Palacios Alcocer, dio a conocer la posición oficial de su partido, sobre la conversión en deuda pública de los pasivos del FOBAPROA.

Al respecto podemos comentar los siguientes aspectos

1.- Se reduciría en por lo menos 30% unos 165 mil millones de pesos, la deuda pública que se tendría que asumir derivada del FOBAPROA. Los banqueros tendrían que asumir como suya parte de esta reducción, unos 40 mil millones de pesos.

2.- Se harían descuentos de hasta 45% sobre el saldo de deudas a deudores hipotecarios, cuyo crédito no excediera de un millón de pesos, buscando que el nuevo adeudo no fuera superior al valor comercial de la casa o terreno familiar.

3.- Se harían descuentos de hasta el 45% sobre los primeros 500 mil pesos de su saldo a empresas pequeñas, medianas, industriales y comerciales o de servicios que hubieran contratado crédito antes de julio de 1996.

4.- Se harían descuentos de hasta el 60% sobre pagos, anticipos o liquidaciones sobre los primeros 500 mil pesos, a deudores del sector agropecuario y pesquero acreditados antes del 30 de junio de 1996.

5.- Combatiría con energía la impunidad. Una vez concluido el proceso de auditoría de la Cámara de Diputados, respecto al saneamiento financiero cuidarían que se hicieran públicos los resultados.

6.- Se restablecería la figura de la concesión para la prestación del servicio de la banca y crédito.

7.- Se establecería en la ley, que el seguro de depósito bancario, sería hasta por un millón de pesos.

8.- Se establecería que los delincuentes de cuello blanco, no tendrían la libertad bajo fianza y se les castigase con mayor rigor.

9.- Se fortalecería la supervisión bancaria para evitar la recurrencia de las crisis financieras.

10.- Se instauraría por mandato de ley la figura de defensor de los usuarios de los bancos como una instancia pública responsable de prestar servicios de asistencia y defensa a todos los interesados.

Ahora bien, después de la manifestación de las diversas posturas realizadas por los partidos políticos, se dieron a conocer las siguientes propuestas:

PROPUESTA DEL PRI	PROPUESTA DEL PRD	PROPUESTA DEL PAN
1.- Que conviertan los 552 mil millones de pesos del FOBAPROA, en deuda de todos los mexicanos.	1.- Que no se conviertan los 552 mil millones de pesos del FOBAPROA en deuda de todos los mexicanos, porque es ilegal y viola la Constitución y la Ley de Deuda Pública.	1.- Que se conviertan los pagarés del FOBAPROA, por 552 mil millones de pesos, en otros instrumentos de deuda que respalden el costo del rescate bancario, por medio de emisión y venta de cartera vencida supervisada por el Congreso a través del Instituto.
2.- Que se entreguen a los banqueros bonos que puedan vender en el mercado y recibir dinero.	2.- Que se castigue a todos los altos funcionarios públicos, banqueros y empresarios que causaron el descalabro financiero, para que paguen la responsabilidad penal, administrativa y política que les corresponda.	2.- Que se reduzca el monto actual de los pasivos del Fondo a 252 mil millones de pesos, sobre la base de una amplia negociación entre el gobierno y los bancos.
3.- Que se entregue además, cada año 32 mil millones de pesos a los dueños de esos bonos, como pago de intereses.	3.- Que se entregue toda la información sobre los negocios del FOBAPROA y se realicen las auditorías de los grandes créditos.	3.- Que se recuperen alrededor de 218 mil millones de pesos por medio de la venta de cartera de créditos en poder del gobierno.

4.- Que se aumente el pago de intereses de la deuda pública en la misma cantidad, que pagarán todos los mexicanos con sus impuestos.

5.- Que se disminuya el gasto social, en salud, educación, vivienda, o que se aumenten impuestos como el IVA o los precios de la gasolina, el gas y la energía eléctrica.

6.- Que dentro de 20 años todos los mexicanos paguen el valor de los bonos que entregaron a los banqueros.

7.- Que se rematen los bienes incautados como garantía de los créditos de los deudores de la banca al mejor postor.

8.- Que se dé nacimiento a un nuevo organismo de protección al ahorro, llamado FOGADE, para proteger los depósitos de pequeños y grandes deudores.

9.- Que se incorpore a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores al Banco de México.

4.- Que se aplique un programa para resolver definitivamente el problema de los pequeños y medianos deudores, destinando los recursos necesarios.

5.- Que se exceptúe de este programa y de cualquier favoritismo a los créditos de los 500 grupos económicos.

6.- Que se constituya un organismo de protección, de los depósitos de los pequeños ahorradores.

7.- Que se sanee y reforme el sistema bancario de México, para que sirva al desarrollo nacional, y para que no haya más fraudes ni corrupción.

8.- Que se sustituyan las afores, por una afore nacional, para beneficiar el desarrollo del país y a los pensionados, en vez de enriquecer a sus dueños.

9.- Que se convierta la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en un organismo público descentralizado y autónomo, para garantizar la transferencia y honradez en el funcionamiento de los bancos.

4.- Que se sumen a los activos y pasivos otros 80 mil millones de pesos por concepto de la creación de un impuesto especial sobre proyectos y servicios, que sería absorbido por los bancos y usuarios de las instituciones, con lo que el organismo contaría con un capital de 300 mil millones de pesos.

5.- Que se financie el resto cada año, a lo largo de una década con partidas del presupuesto de egresos del gobierno federal, que autorizaría el Congreso de la Unión

6.- Que se cree el Instituto para el Seguro de Depósitos Bancarios, con el objetivo respaldar los depósitos bancarios del sistema, recuperar los activos en poder del FOBAPROA, con relación a los bancos intervenidos y vendidos y la supervisión de las gestiones que realicen los bancos para la recuperación de los créditos que fueron materia de compra de cartera.

7.- Que se promuevan juicios políticos y administrativos contra quienes obtuvieron u otorgaron créditos de manera fraudulenta, así sean funcionarios o clientes de los bancos, para que sean castigados y devuelvan el dinero.

8.- Que se presente una iniciativa de reformas constitucionales para que se les pueda seguir juicio político al Presidente de la República.

9.- Que se establezca un programa de descuentos entre el 35% y 60%, para el pago de créditos hipotecarios menores al medio millón de pesos solicitados para la construcción o compra de vivienda, la pequeña y mediana industria, y los sectores agropecuarios y pesqueros. Se prevé un beneficio directo para más de un millón de pequeños deudores.

<p>10.- Se liberalice la inversión extranjera en los bancos mexicanos, para poder venderlos a grupos financieros transnacionales.</p>	<p>10.- Se mantengan las restricciones legales de inversión extranjera de los bancos.</p>	<p>10.- Se reforme la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la ley de amparo y la legislación penal, mercantiles y civil para reforzar las sanciones a los delincuentes de cuello blanco. Asimismo reformar el Sistema financiero, a través de un diseño institucional que permita reducir los márgenes de intermediación.</p>
---	---	---

PROPUESTA ALTERNATIVA DEL PRD

PROPUESTA ALTERNATIVA DEL PAN

1.- No considera la desaparición del FOBAPROA antes del total esclarecimiento de todas sus operaciones y cartera, y del saneamiento de su patrimonio.

a) Está de acuerdo en constituir de inmediato un nuevo organismo de protección a los depósitos de los ahorradores pero sólo hasta por un monto de 250 mil udis por depositante por banco.

b) No se precisa en la propuesta un mecanismo específico para liquidación de activos. Se asume que la primera intención de depurar esos activos y lograr que un buen porcentaje sean recuperados por los deudores al reestructurar sus créditos.

2.- Se rechaza convertir los pasivos del FOBAPROA en deuda pública como lo plantea el gobierno, por su carácter ilegal y violatorio de la Constitución y de la Ley de Deuda Pública.

1.- Proponer la creación de un Instituto para el Seguro de Depósitos Bancarios en México, como organismo descentralizado, supervisado por el Congreso, con los siguientes objetivos:

a) La protección o respaldo de los depósitos en los bancos.

b) La recuperación de los activos ahora en poder del FOBAPROA de los bancos que han sido intervenidos y vendidos.

c) La supervisión de las gestiones que realicen los bancos para la recuperación de los créditos que fueron materia de la compra de cartera.

2.- Considera que la iniciativa del Ejecutivo, presentada en los términos expuestos no pueden aceptarse. También que el Gobierno Federal asumió obligaciones frente a la banca en violación al artículo 73, fracc VIII de la constitución que señala que se requiere la autorización y aprobación del Congreso para contraer deuda pública.

Como alternativa se propone:	Como alternativa propuso:
<p>-Someter a auditorías todos los grandes créditos. Para ello se exige la entrega de la información completa de las operaciones, así como el inventario de los activos del FOBAPROA. La condición de imparcialidad a estos procesos requiere la renuncio previa del Presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del gobernador del Banco de México y del director del FOBAPROA.</p>	<p>- Auditorías a fondo para detectar con precisión el valor real de los activos entregados al FOBAPROA, determinar el monto de las pérdidas recuperables, examinar con rigor la posible existencia de irregularidades y comportamientos irresponsables y dolosos, y aclara si los bancos han cumplido con los compromisos asumidos para la venta de carteras.</p>
<p>-Se instrumenta un programa de rescate definitivo para deudores menores, a través de un mecanismo de quitas y subsidios a las tasas de interés que les permita pagar su adeudo y recuperar su calidad de sujetos de crédito, sobre las siguientes bases:</p>	<p>- Programa de solución definitiva a la cartera de los pequeños deudores basados en documentos sustanciales al monto total de los créditos hipotecarios, para la pequeña y mediana industria y para el sector agropecuario y pesquero, el monto de los descuentos para el pago de los créditos, fluctuaría desde el 35% y hasta el 60% de los créditos menores a medio millón de pesos y se determinaría en función del comportamiento observado por el deudor a fin de auxiliar de manera más amplia a quien actuó de buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones.</p>
<p>* Se considerarían los créditos otorgados hasta diciembre de 1994 y actualmente vigentes o en cartera vencida, tanto en la banca comercial como en la de desarrollo.[]</p>	<p>-Conservar esquemas que permitan una sana asignación, equitativa de los costos económicos del problema entre bancos, deudores y contribuyentes. Maximizar la cobranza de cartera y asignar la mayor responsabilidad posible a los bancos y a los deudores dolosamente incumplidos.</p>
<p>*Se incluirían los créditos cuyo monto original no fuera mayor a 10 mil pesos en créditos al consumo, 50 mil en crédito para automóvil, 150 mil en transporte público, 500 mil en hipotecarios, 700 mil en agropecuarios y 800 mil en créditos industriales y comerciales.</p>	<p>-Actuar con todo el peso de la ley, trátase de funcionarios públicos, bancarios o clientes para que sean castigados y devuelvan el dinero. Se fincarán las responsabilidades penales y políticas procedentes, incluida la de juicio político.</p>

* En la venta de cartera se establecería 3.- Se requiere una reforma integral al el derecho al tanto. Se exceptúan de sistema financiero y una revisión este programa y de cualquier trato profunda al marco legal a fin de que en preferencial a los deudores de los 550 un futuro no se vuelvan a generar grupos económicos de mayor solvencia situaciones similares. En especial se con créditos de más de 50 millones de requieren reformas a la Ley de Quiebras pesos: el Congreso buscará la y Suspensión de Pagos, a la legislación restitución de estos recursos conforme a en materia de amparo, y a las la ley y la disminución del quebranto legislaciones en materia civil, penal y bancario.

En marzo de 1998 el Ejecutivo Federal sometió al Congreso de la Unión las diversas iniciativas de ley relacionadas con el sistema financiero. Entre las iniciativas presentadas destacan la creación de dos organismos públicos descentralizados uno para crear, un seguro de depósito bancario y el otro para la venta de los activos provenientes de las diversas operaciones y actos relacionados con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, conocido como FOBAPROA.

El objeto principal de la iniciativa era establecer un seguro de depósito a favor de quienes realizaran cualquier operación de préstamo, ahorro y depósito en el sistema bancario, excluyendo desde luego ciertas obligaciones tales como pasivos a favor de entidades financieras, nacionales o extranjeras; obligaciones a favor de cualquier sociedad que forme parte del grupo financiero al que pertenezca, en su caso, el banco, obligaciones o depósitos a favor de accionistas, miembros del consejo de administración y funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos del banco, y en general aquellas operaciones realizadas en contravención a las disposiciones legales.

Asimismo, tenía como objeto dicha ley, regular los apoyos financieros que se otorguen a las instituciones, en beneficio de los intereses de las personas a quien protege su inversión, depósito o ahorro, y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.

La propuesta, además de contener la conversión de los pasivos en deuda pública, encuadraba también diversas reformas al marco jurídico del sistema financiero, las cuales detallamos a continuación:

La primera iniciativa del gobierno estuvo compuesta de tres partes principalmente:

a) Reforma a la Ley del Banco de México, para otorgarle el control de la política cambiaria.

Dicha reforma resultaba para el gobierno federal un requisito fundamental para asegurar el sano desarrollo del sistema financiero, y abatir la inflación que pudiera presentarse.

En este sentido el gobierno federal manifestó que en una economía abierta al exterior como la mexicana, el precio de las mercancías, y por tanto, la evolución de la inflación, no podía entenderse sin referencia al comportamiento del tipo de cambio.

De ahí que la efectividad de la política monetaria para abatir la inflación dependiera en forma importante de la política cambiaria y en particular, de que el régimen cambiario vigente fuese sostenible a un largo plazo.

Por ello, el propósito principal de la reforma a la Ley del Banco de México era otorgar a éste las decisiones acerca del régimen cambiario.

El Gobierno Federal manifestaba que de aprobarse dicha reforma se lograría una coordinación más estrecha entre la política monetaria y la política cambiaria.

Asimismo, fortalecería la autonomía de los bancos, pues la mayor coordinación entre ambas políticas facilitaría el cumplimiento del objeto prioritario del Banco de México establecido en la Constitución, y así procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

b) Reforma a la Ley de Banco de México y expedición de una nueva ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para dar autonomía a esta última, al convertirla en un órgano desconcentrado del Banco de México, y concentrar en una sola entidad las funciones de regulación y supervisión del sistema bancario.

Con esta reforma se pretendía dar autonomía a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, al convertirla en un órgano desconcentrado del Banco de México, mismo que es autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

De esta forma la Comisión Nacional Bancaria y de Valores dejaría de ser un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, se proponía la reforma de diversas disposiciones legales a fin de traspasar a dicha Comisión, las facultades que en materia de autorizaciones y regulación bancaria ejerce actualmente la SHCP.

El Gobierno Federal expresó que dicha reforma aportaría la siguientes ventajas:

- * Se facilitaría la planeación y la continuidad a largo plazo en la aplicación de las estrategias de regulación y supervisión bancaria.

- * Se propiciaría el desarrollo de un servicio civil de carrera, con personal altamente capacitado, especializado y con experiencia acumulada en las tareas de regulación y supervisión del sistema financiero.

- * Al no poder sustituir al presidente de la Comisión más que por causas graves y al mantener autosuficiencia presupuestal, la Comisión podría ejercer sus funciones con independencia de criterio, requisito indispensable para una adecuada regulación y supervisión de las instituciones bancarias.

c) Reforma a diversas leyes financieras, incluyendo una propuesta para eliminar las restricciones a la inversión extranjera en el sistema bancario.

Esta reforma pretendía modificar las leyes de agrupaciones financieras, instituciones de crédito y mercado de valores, para facilitar la capitalización de los bancos, al eliminar las restricciones que ahora existen a la inversión extranjera.

Para ello, las distintas clases de acciones que hoy conforman el capital de los bancos se sustituiría por una sola serie de acciones de libre suscripción.

Las restricciones actuales impiden a las grandes instituciones financieras del país la posibilidad de realizar asociaciones con bancos extranjeros, de la misma forma que hoy lo hacen los bancos medianos y pequeños.

De aprobarse la propuesta, la inversión extranjera podría sumarse a la nacional para fortalecer la capitalización de todos los bancos y mejorar con ello su situación financiera.

Además, la posibilidad de que inversionistas extranjeros pudieran participar directamente en el capital de cualquier banco del país, y no sólo en aquellos de menor tamaño; dicha propuesta tendía a incrementar la competencia y eficiencia en el sector financiero.

La segunda iniciativa enviada al Congreso incluía los siguientes puntos:

a) Transformación del FOBAPROA en dos nuevas entidades:

1.- La Comisión de Recuperación de Bienes, identificada como COREBI.

Esta comisión asumiría la función de recuperar y vender los activos, principalmente créditos, que son propiedad del FOBAPROA, los cuales se adquirieron como resultado de los distintos programas de saneamiento financiero aplicados por el gobierno.

Al respecto, es importante mencionar que el FOBAPROA no estaba concebido para administrar carteras de crédito ni vender bienes. Dicha comisión contaría con un mandato único y expreso que agilizaría la venta de activos en forma eficiente.

Con esta medida se permitiría que los activos se pudiesen vender al precio más elevado posible, con lo cual se lograría disminuir el costo fiscal de los programas de apoyo a ahorradores y deudores.

2.- El Fondo de Garantía de Depósitos, identificado como FOGADE

El Fondo de Garantía de Depósitos sería una nueva entidad que asumiría la función que ejercía el FOBAPROA para manejar el llamado seguro de depósitos.

La diferencia principal con el FOBAPROA sería que la protección de los recursos de los ahorradores por parte del FOGADE estaría limitada para los ahorradores únicamente a 500 mil UDIS por individuo en cada institución, esto es, poco más de un millón de pesos en la actualidad.

b) Incorporación de los pasivos de FOBAPROA a la deuda directa del gobierno federal.

En esta se manifestaba que la consolidación de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública directa por el Gobierno Federal era una medida importante para mejorar la situación del sistema financiero, el cual beneficiaría tanto a las finanzas del gobierno como a la operación de las instituciones bancarias.

En virtud de que la deuda estaba constituida básicamente por pagarés, los cuales son créditos que los propios bancos otorgaron al

FOBAPROA, con el aval de Gobierno Federal, únicamente constituirían pasivos contingentes, y al transformarlos en deuda directa permitiría mejorar los términos y vencimiento de dicha deuda, así como reducir las tasas de interés de modo que las condiciones de pago serían congruentes con el manejo global de la deuda pública.

c) Reforma a la Ley General de Deuda Pública para acotar la facultada del ejecutivo federal en el otorgamiento de avales y otras garantías.

El propósito de esta reforma era limitar la facultad que actualmente se concede al Gobierno Federal para otorgar avales y otras garantías, esto es, deuda contingente.

De esta forma y después de la discusión que se realizó en el Congreso de la Unión, de las diversas propuestas de los partidos políticos y del Gobierno Federal, el 12 de diciembre de 1998, la Comisión Dictaminadora aprobó la Ley de Protección al Ahorro Bancario, ley que creó al Instituto de Protección al Ahorro Bancario, conocido como IPAB, y que sustituyó al FOBAPROA.

Asimismo determinó que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro permanecería en operación, con el objeto de administrar las operaciones del programa de capitalización conocido como "compra de cartera", a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de diputados. Para ello se propuso que el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarán las medidas pertinentes para que las auditorías concluyeran en un plazo máximo de 6 meses a partir de la entrada en vigor de la Ley antes citada.

De esta manera se prevenía para el caso de que las auditorías reportaran irregularidades, ya que se procedería de inmediato a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los infractores asumirían su plena responsabilidad legal y económica. Asimismo, una vez concluidas las auditorías, las instituciones de banca múltiple podrían optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo, para lo cual deberían regresar al mismo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor y a cambio, el Fondo les debería devolver los derechos de cobro de la cartera objeto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

Cabe destacar que la Comisión Dictaminadora estableció que en el caso de que durante las auditorías se detectaran créditos ilegales el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, mediante resolución de la Junta de Gobierno, podría optar por rechazar y devolver los mismos a las

Instituciones, mismas que deberán designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto.

Así con el objeto de dar una debida transparencia al proceso de transición del nuevo sistema para la protección al ahorro bancario, el Instituto sujetó a la condición resolutoria de que se lleven a cabo las auditorías correspondientes, para el fincamiento de las responsabilidades jurídicas y económicas que en su caso procedan, o la transmisión a terceros de los bienes que asuma, en protección de los derechos de terceros de buena fe y para proveer a la más expedita recuperación de dichos bienes, asumiría la titularidad de las operaciones de los programas de saneamiento, diferentes a aquellos de capitalización de compra de cartera, realizadas por los Fondos de Protección al Ahorro Bancario y de Apoyo al Mercado de Valores, así como las correspondientes a las instituciones intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, salvo las operaciones que fueron exceptuadas por acuerdo de los Comités Técnicos de los fideicomisos señalados.

De esta forma la Comisión Dictaminadora determino que no se aprobaba la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por el FOBAPROA y FAMEVAL, ni los avales u obligaciones solidarias otorgados al efecto por el Gobierno Federal, presentada en el artículo 4° Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de fecha 31 de marzo de 1998.

En el artículo Quinto Transitorio de la Ley de Instituciones de Crédito se estableció que el fideicomiso a que se refería el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor del Decreto por el cuál se crea la Ley de Protección al Ahorro Bancario únicamente permanecería en operación, con el único objeto de administrar las operaciones del programa conocido como de "capitalización y compra de cartera", a fin de que se concluyan las auditorías ordenadas por la Cámara de Diputados.

Así el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados tomarían las medidas pertinentes para que las auditorías concluyeran en un plazo máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la Ley citada en el párrafo anterior.

En la medida de que las operaciones del Fondo sean auditadas, se procedería conforme a lo siguiente:

1.- En caso de que la auditoría reportara irregularidades, se procedería inmediatamente a deslindar las responsabilidades a que hubiere lugar y los infractores asumirían su plena responsabilidad legal y económica.

II.- Una vez concluidas las auditorías, las Instituciones correspondientes podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo, para lo cuál deberán regresar al mismo los títulos de crédito que éste hubiere emitido a su favor y a cambio, el Fondo les deberá devolver los derechos de cobro de la cartera objeto del Programa de Capitalización y Compra de Cartera.

Simultáneamente con lo anterior, el Instituto otorgará a las citadas personas una garantía o instrumento de pago que cubra los referidos derechos de cobro, en los términos y condiciones que se indiquen en las Reglas Generales que para su efecto emita la Junta de Gobierno del Instituto. A esta garantía o instrumento, le será aplicable lo dispuesto en los artículos 45 y 47 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

El artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, prescribe que en caso de que el Instituto no se encuentre en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, el Congreso de la Unión distará las medidas que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas.

Dicha garantía deberá hacerse constar de conformidad con la legislación aplicable, en los títulos de crédito u otros instrumentos en que estén documentadas dichas obligaciones.

El artículo 47 de ley antes citada establece que de conformidad con el Artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Diputados proveerá en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, la asignación presupuestaria correspondiente que, en su caso, requiera el Instituto para hacer frente a las obligaciones garantizadas y a los financiamientos cuyos montos en ningún caso excedan del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones que haya publicado la Comisión en el mes inmediato anterior.

Por otra parte, cuando de las auditorías se detecten créditos ilegales, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario, mediante resolución de la Junta de Gobierno, podrá optar por rechazar y devolver los mismos a las Instituciones, mismas que deberán designar otros activos por un monto equivalente al de los créditos devueltos a satisfacción del Instituto. En caso contrario, éste reducirá el monto respectivo de la garantía o instrumento de pago respectivo.

Cuando la ilegalidad del crédito sea atribuible a la administración de la institución de que se trate, este deberá absorber el costo de dicho crédito, al efecto el Instituto reducirá el monto de la garantía o instrumento de pago.

Por tanto y como lo hemos mencionado en párrafos anteriores y de conformidad con el artículo Octavo Transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, realizarán los actos necesarios para la extinción de los Fideicomisos a que se refieren los artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y 89 de la Ley del Mercado de Valores vigentes hasta antes de la entrada en vigor del presente Decreto, en el caso del fideicomiso primeramente citado, con sujeción al artículo Quinto transitorio.

De esta forma el Instituto asumirá los créditos otorgados por el Banco de México a los fideicomisos a que se refieren los artículos 122 de la Ley de Instituciones de Crédito y 89 de la Ley del Mercado de Valores vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, debiéndose convenir los términos y condiciones para que tales financiamientos se vayan extinguiendo si cargo a dicho Instituto, en la medida en que los resultados del banco así lo permitan, sin afectar el capital y reservas del propio banco.

Así como, el Gobierno Federal quebrantará el crédito otorgado por Nacional Financiera, en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, al fideicomiso a que se refiere el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito vigente hasta antes de la entrada en vigor de la multicitada Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Asimismo no fue aprobada la solicitud de consolidar a la deuda pública las obligaciones contraídas por los fondos señalados, ni los avales u obligaciones solidarias otorgados al efecto por el Gobierno Federal, presentada en el artículo Cuarto Transitorio del Artículo Segundo de la Iniciativa de Decreto por el que se expiden la Ley Federal del Fondo de Garantía de Depósitos y la Ley de la Comisión para la Recuperación de Bienes.

De las consideraciones que hemos expresado a lo largo de la presente investigación, podemos observar que de darse el caso de la contratación por parte del Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de pasivos contingentes, sería inconstitucional toda vez, que el artículo 73° Fracción VIII, establece que son facultades del Congreso, ...dar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para mandar pagar la deuda nacional..., así como que ...ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de

conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29°.

Asimismo cabe mencionar que de conformidad con el artículo 9° de la Ley General de Deuda Pública, el Congreso autorizará los montos de endeudamiento directo neto interno y externo, es decir la deuda contingente no.

Por tanto aún cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al contratar pasivos contingentes no requería la autorización por el Congreso, en términos del artículo 73° Fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debería apegarse a lo establecido en los artículos 8° y 10° de la Ley General de Deuda Pública, es decir que dichas obligaciones deben estar comprendidas en el programa financiero, es decir en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Presupuesto de Egresos.

5.5 PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Derivado de la presente investigación podemos observar que se daría una clara violación a los diversos ordenamientos jurídicos aplicables al caso por parte de diversas autoridades en el caso del FOBAPROA, llámense banqueros, directivos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, autoridades del Banco de México, funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del propio Ejecutivo Federal, por lo que a fin de evitar que se registre el quebrantamiento económico ocasionado por esa deuda pública, tanto a nivel nacional, como individual de todos y cada uno de los gobernados que dejaremos de percibir obras y servicios públicos e impedir, una situación similar en el sistema financiero como la que se dio en años pasados, se propone lo siguiente:

Por lo que se refiere a la deuda pública ya adquirida:

1.- Como sabemos los pasivos del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, no han sido autorizados por el Congreso de la Unión como deuda pública, sin embargo consideramos que los mismos no deben ser aprobados por el mismo en virtud de que violaría diversos ordenamientos jurídicos.

2.- Que se finquen responsabilidades y en su caso se sancione penal, civil y administrativamente a todos los altos funcionarios de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México, y al Ejecutivo Federal, por no vigilar a los

bancos y permitir todas las irregularidades que pudieran presentar las instituciones de crédito.

3.- Que se demande civil y penalmente, y en su caso se sancione a todos aquellos que causaron la desestabilización en el sistema bancario, para que paguen sus deudas, ya sea banqueros, socios, o administradores.

Para el futuro:

1.- Reformar el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales en su fracción VIII, a fin de que las sanciones que son impuestas a los empleados y funcionarios de las instituciones de crédito con fundamento en el artículo 113 sean considerados como graves, para evitar el beneficio de la libertad bajo fianza o caución.

Al respecto cabe mencionar que el artículo 113 de la Ley de Instituciones de Crédito, establece que *...Serán sancionados con prisión de dos a diez años y multa de quinientos a cincuenta mil días de salario, los consejeros, funcionarios o empleados de las instituciones de crédito o quienes intervengan directamente en el otorgamiento del crédito:*

I.- Que dolosamente omitan u ordenen omitir registrar en los términos del artículo 99 de esta ley, las operaciones efectuadas por la institución de que se trate, o que mediante maniobras alteren u ordenen alterar los registros para ocultar la verdadera naturaleza de las operaciones realizadas, afectando la composición de activos, pasivos, cuentas contingentes o resultados.

II.- Que dolosamente presenten a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores datos falsos sobre la solvencia del deudor o sobre el valor de las garantías que protegen los créditos.

III.- que conociendo la falsedad sobre el monto de los activos o pasivos, concedan el crédito, y

IV.- Que conociendo los vicios que señala la fracción II del artículo 112 de esta ley, concedan el crédito, si el monto de la alteración hubiere sido determinante para concederlo.

De esta forma consideramos que dicho Artículo 194, podría quedar establecido de la siguiente manera:

Artículo 194: Se califican como delitos graves, para todos los efectos legales, por afectar de manera importante valores fundamentales de la sociedad, los previstos en los ordenamientos legales siguientes:

VIII.- De la Ley de Instituciones de Crédito los previstos en los artículos 111, 112, en los supuestos del cuarto párrafo, excepto la fracción V, 113, y 113.bis en el supuesto del cuarto párrafo del artículo 112.

2.- Flexibilizar el secreto bancario tutelado en los arts. 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito, cuando de la auditorías que practique la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se desprenda que existen irregularidades respecto a ciertos depósitos o cuentas bancarias.

De esta forma consideramos que a los artículos 117 y 118 de la Ley de Instituciones de Crédito se les adicionaría un párrafo como el siguiente:

En el caso de que de las inspecciones realizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se desprendan irregularidades en las operaciones crediticias practicadas por las Instituciones de Crédito, dicha Comisión tendrá la facultad de exhibir todas las pruebas que demuestren dichas irregularidades a cualquier poder de la Federación.

3.- Que al autoridad encargada de proteger los intereses de los acreedores de las instituciones bancarias, cuando lleguen a tener problemas para hacer frente a sus obligaciones, dicha autoridad pague a los acreedores que así lo soliciten y los bienes con que cuente la institución bancaria, sean susceptibles de ser embargados y posteriormente vendidos, para así recuperar las cantidades que fueron destinadas para el pago a acreedores.

CONCLUSIONES

PRIMERA: El Estado Mexicano, para cubrir con todas sus necesidades, debe allegarse de recursos; una forma para ello es contratar empréstitos bajo los lineamientos del artículo 73 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA: Los financiamientos se constituyen, conforme al artículo 2° de la Ley General de Deuda Pública, por la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier documento pagadero a plazo, la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos, los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados.

TERCERA: En consecuencia el género son los financiamientos y la especie los créditos y empréstitos.

CUARTA: La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos, conforme al artículo 1° de la Ley General de Deuda Pública.

QUINTA: De conformidad con lo que establecen los artículos 73 fracción VIII Constitucional y 9° de la Ley General de Deuda Pública, el Congreso autorizará los montos del endeudamiento directo neto interno y externo, es decir dicha aprobación deberá establecerse en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, de cada ejercicio.

SEXTA: La deuda contingente será contratada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo que dispone el artículo 5° fracción I, del mismo ordenamiento; no obstante lo anterior; cabe señalar que aún cuando sea la Secretaría de Hacienda quien contrata este tipo de deuda, es el Congreso quien aprueba los montos de endeudamiento en cada ejercicio, es decir, toda deuda debe estar prevista en el Presupuesto de Egresos y en la Ley de Ingresos de la Federación.

SEPTIMA: De esta forma los financiamientos que contrate la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán estar comprendidos en el programa financiero, es decir en la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, de conformidad con el artículo 8° de la Ley General de Deuda Pública.

DECIMA: Por tanto, si bien es cierto que los pasivos del FOBAPROA no constituirían un endeudamiento directo neto y externo en los términos del artículo 73 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los mismos debían estar comprendidos en el programa financiero, según el artículo 8° de la Ley General de Deuda Pública, es decir en la iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme al artículo 10° de la misma ley, cuya aplicación corresponde al Congreso.

DECIMA PRIMERA: Por lo tanto, la conversión de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública, sería inconstitucional.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, NUEVO DERECHO BANCARIO, Porrúa, 7ª edición, México 1998.
- 2.- ARANEDA, Hugo Dior, FINANZAS PÚBLICAS, Jurídica de Chile, 3ª edición, México 1994.
- 3.- ARCE CANO, Gustavo, NUEVA POLÍTICA MONETARIA Y BANCO CENTRAL PARA EL DESARROLLO, Botas, México 1971.
- 4.- BARRERA GRAF, J., ESTUDIOS DE DERECHO MERCANTIL, Porrúa, México 1978.
- 5.- BAUCHE GARCIA DIEGO, Mario, OPERACIONES BANCARIAS, Porrúa, 3ª edición, México 1978.
- 6.- CARBALLO YÁÑEZ, Erik, NUEVO DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL, Porrúa, 4ª edición, México 1999.
- 7.- CASTILLO, Juan, EL CREDITO PÚBLICO DE MEXICO, Herrero, México 1990.
- 8.- CAPOY BONIFAZ, Dolores Beatriz, Coordinadora, PANORAMA DE DERECHO MEXICANO, DERECHO FINANCIERO, Mc Graw Hill, México 1997.
- 9.- COLEGIO DE MÉXICO, HISTORIA DE LA DEUDA EXTERNA DE MEXICO, (1823-1946), 2ª edición, México 1981.
- 10.- CRÓNICA LEGISLATIVA, Orgáno de Información de la LVII Legislatura, H. Cámara de Diputados, Número 2, 3ª época, marzo-septiembre 1998.
- 11.- DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, DERECHO BANCARIO Y CONTRATOS DE CRÉDITO, 2ª edición, México 1992.
- 12.- DÁVALOS MEJIA, L. Carlos, TÍTULOS Y CONTRATOS DE CRÉDITO, Harla, 2ª edición, México 1994.
- 13.- FARBER, Guillermo, Coordinador y otros, FOBAPROA, LA BOMBA DE TIEMPO, Times Editores, México 1998.

- 14.- FAYA VIESCA, Jacinto, FINANZAS PÚBLICAS, Porrúa, 2ª edición, México 1981.
- 15.- FERNÁNDEZ HURTADO, Ernesto, CINCUENTA AÑOS DE LA BANCA CENTRAL, Ensayos Conmemorativos, Fondo de Cultura Económica, México 1976.
- 16.- FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, Porrúa, 31ª edición, México 1992.
- 17.- FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la, CNB-NAFIN, COMISIÓN NACIONAL BANCARIA, Fondo de Cultura Económica, México 1993
- 18.- FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús de la, TRATADO DE DERECHO BANCARIO Y BURSÁTIL, Porrúa, México 1999.
- 19.- FOBAPROA, EL GRAN ATENTADO CONTRA LA ECONOMÍA NACIONAL, PRD, Comité Ejecutivo Nacional y Grupos Parlamentarios del Congreso de la Unión, Julio 1998.
- 20.- GIORGANA FRUTOS, Víctor Manuel, CURSO DE DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO, Porrúa, México 1984.
- 21.- GIULIANI FONROUGE, Carlos, DERECHO FINANCIERO, Vol. I, Depalma, 5º edición, Argentina 1993.
- 22.- GRANADOS CHAPA, Miguel Angel, LA BANCA NUESTRA DE CADA DÍA, Océano 2ª edición, México 1983.
- 23.- GIL VALDIVIA, Gerardo, ASPECTOS JURÍDICOS DE DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO, Porrúa, México 1989.
- 24.- HEGEWISCH DÍAZ INFANTE, Fernando, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, Porrúa, México 1997.
- 25.- LÓPEZ OBRADOR, Andrés Manuel, FOBAPROA: EXPEDIENTE ABIERTO, Grijalbo, México 1999.
- 26.- MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Diario Oficial de la Federación, 2ª Sección, 6 de enero de 1999.
- 27.- MUÑOZ, Luis, DERECHO BANCARIO MEXICANO, Cárdenas Editor, México 1994.

- 28.- OSORIO CORES, Francisco Javier, ASPECTOS JURÍDICOS DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE MEXICO, UNAM, México 1992.
- 29.- QUERALT MARTÍN, Juan, CURSO DE DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO, Tecnos, Madrid 1990.
- 30.- PADIERNA, Dolores, LA HISTORIA OCULTA DEL FOBAPROA, Biblioteca Plural, México 2000.
- 31.- PROPUESTA. EL FOBAPROA EN TÉRMINOS SENCILLOS, año 3, número 123, 20 de agosto de 1998.
- 32.- RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín, DERECHO BANCARIO, Porrúa, 9ª edición, México 1999.
- 33.- RUIZ TORREZ, Humberto, ELEMENTOS DE DERECHO BANCARIO, Mc Graw Hill, México 1997.
- 34.- SALAS VILLAGÓMEZ, Manuel, LA DEUDA PÚBLICA, Nacional Financiera, S.N.C., México 1950.
- 35.- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, LECCIONES DE DERECHO FINANCIERO, 10ª edición, Madrid 1990.
- 36.- SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Segundo Curso, porrúa, México 1996.
- 37.- SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ECONÓMICO, Porrúa, 2ª edición, México 1990.
- 38.- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, FOBAPROA, LA VERDADERA HISTORIA, México 1990.
- 39.- SOLIS ROSALES, Ricardo, Coordinador y otros, DEL FOBAPROA AL IPAB, Testimios, análisis y propuestas, Plaza y Valdés editores, México 2000.
- 40.- TURRENT Y DIAZ, Eduardo, HISTORIA SINTÉTICA DEL BANCO DE MÉXICO, México 1995.
- 41.- UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE MÉXICO, DERECHO BANCARIO Y FINANCIERO, Ciencia y Técnica con Humanismo, 6ª edición, México 1998.
- 42.- VILLEGAS, Héctor B, CURSO DE FINANZAS, DERECHO FINANCIERO Y TRIBUTARIO, Delma 5ª edición, Buenos Aires Argentina 1993.

LEGISLACION

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- 3.- CÓDIGO DE COMERCIO.
- 4.- LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.
- 5.- LEY DE INSTITUCIONES DE CRÉDITO.
- 6.-LEY DEL BANCO DE MÉXICO.
- 7.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.
- 8.- LEY GENERAL DE DUEDA PÚBLICA .
- 9.- REGLAMENTO DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES.
- 10.- REGLAMENTO INTERIOR DEL BANCO DE MÉXICO.