



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRAMA DE POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO**

**PRINCIPIOS Y NORMAS QUE RIGEN AL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN  
DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE**

**TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
MAESTRO EN DERECHO**

**PRESENTA  
GERARDO ANTONIO PRECIADO ASCENCIÓN**

**TUTORA: DOCTORA DIANA CANELA VALLE  
FACULTAD DE DERECHO, UNAM**

**CIUDAD UNIVERSITARIA, CIUDAD DE MÉXICO, ENERO 2020**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## DEDICATORIA

Este trabajo de investigación está dedicado a mi madre, **NICOLASA PRECIADO ASCENCIÓN**. Las palabras resultan insuficientes para expresarte mi eterna e infinita gratitud.

Soy universitario en gran parte gracias a tu esfuerzo, a tu ejemplo de amor por el trabajo, y al alto sentido de responsabilidad que supiste inculcar en mí.

Sin tus palabras de afecto, confianza y apoyo incondicional, no sería la persona que soy.

Este es un logro compartido, te amo mamá, gracias por todo.

## **AGRADECIMIENTOS**

### **A la Universidad Nacional Autónoma de México**

Me convertí en universitario en el año de 1998. Ingresé a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de esta Máxima Casa de Estudios. Fue la primera ocasión en que verdaderamente experimenté lo que llamaría amor al conocimiento, gracias a los Profesores que generosamente compartían su vasto saber, quienes me ayudaron a desarrollar el pensamiento crítico que hoy poseo.

Algunos años después, la UNAM me daría la invaluable oportunidad de regresar a sus aulas, esta vez, en la Facultad de Derecho. Fue aquí donde habría de encontrar mi verdadera profesión: el Derecho; es un honor el haber egresado de la mejor y más prestigiosa Facultad de Derecho de este país y de América Latina en su conjunto.

Finalmente, la UNAM me permitió cursar estudios de Posgrado, concretamente, la Maestría en Derecho en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho.

Por todo ello, ¡gracias UNAM!

### **A mis profesores de la Maestría en Derecho**

Particularmente, a la Dra. María Elisa Franco Martín del Campo y al Dr. Santiago Nieto Castillo, porque su pensamiento y análisis crítico habrían de convertirse en una pieza toral para el desarrollo de mi trabajo de investigación.

### **A mi tutora, Dra. Diana Canela Valle**

Porque gracias a su profesionalismo indiscutible, a su vasto conocimiento en Derecho Financiero, así como a su generosidad -no sólo en el plano académico, sino sobre todo, como ser humano-, fue posible la culminación de este proyecto de investigación. Mi más sincera gratitud por ello.

### **A Dany Marín**

Porque creíste siempre que podía lograrlo.

## **A Melissa**

Mientras realizaba este trabajo, fui inmensamente privilegiado porque compartiste conmigo la bondad, ternura y grandeza de tu hermoso ser. Este proyecto no sólo es un ingente esfuerzo académico, es también un perenne recuerdo de tu presencia en mi vida.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO 1 .....	5
<b>ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO .....</b>	<b>5</b>
<b>1.    MERCADOS FINANCIEROS .....</b>	<b>5</b>
1.1. <b>Mercado de deuda.....</b>	<b>7</b>
1.2. <b>Mercado de acciones .....</b>	<b>9</b>
1.3. <b>Mercado cambiario .....</b>	<b>11</b>
1.4. <b>Reservas internacionales.....</b>	<b>13</b>
<b>2.    AUTORIDADES REGULADORAS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO .....</b>	<b>15</b>
2.1. <b>Niveles regulatorios al interior del sistema financiero mexicano .....</b>	<b>17</b>
2.2. <b>Banco de México .....</b>	<b>20</b>
2.2.1. <b>Estructura organizacional.....</b>	<b>26</b>
2.3. <b>Secretaría de Hacienda y Crédito Público .....</b>	<b>30</b>
2.3.1. <b>Facultad reglamentaria .....</b>	<b>34</b>
2.3.2. <b>Comisión Nacional Bancaria y de Valores .....</b>	<b>35</b>
A) <b>Facultades .....</b>	<b>36</b>
B) <b>Facultades de supervisión, inspección, vigilancia, prevención y corrección .....</b>	<b>38</b>
C) <b>Estructura organizacional.....</b>	<b>45</b>
2.4. <b>Instituto para la Protección al Ahorro Bancario .....</b>	<b>50</b>
2.4.1. <b>Facultades .....</b>	<b>53</b>
2.4.2. <b>Facultad reglamentaria .....</b>	<b>54</b>
2.4.3. <b>Estructura organizacional.....</b>	<b>58</b>
<b>3.    INTERMEDIARIOS FINANCIEROS .....</b>	<b>60</b>
3.1. <b>Sistema Bancario Mexicano .....</b>	<b>62</b>
3.1.1. <b>Instituciones de crédito .....</b>	<b>66</b>
A) <b>Instituciones de banca de desarrollo.....</b>	<b>67</b>
B) <b>Instituciones de banca múltiple .....</b>	<b>71</b>
3.2. <b>Diferencias principales entre una institución de banca de desarrollo y una de banca múltiple .....</b>	<b>77</b>
CAPÍTULO 2 .....	80

<b>RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE. CONCEPTOS FUNDAMENTALES ..</b>	<b>80</b>
<b>1. CAPITAL MÍNIMO.....</b>	<b>80</b>
<b>2. CRISIS DE LIQUIDEZ E INSOLVENCIA .....</b>	<b>85</b>
<b>2.1. Liquidez.....</b>	<b>86</b>
<b>2.1.1. Crisis de liquidez.....</b>	<b>87</b>
<b>2.1.2. Solvencia y crisis de solvencia .....</b>	<b>88</b>
<b>2.2. Riesgo no sistémico .....</b>	<b>89</b>
<b>2.3. Riesgo sistémico.....</b>	<b>89</b>
<b>3. RIESGOS BANCARIOS.....</b>	<b>90</b>
<b>3.1. Riesgo de crédito .....</b>	<b>91</b>
<b>3.1.1. Diversificación de créditos .....</b>	<b>94</b>
<b>3.1.2. Titulización de créditos .....</b>	<b>94</b>
<b>3.2. Riesgo de mercado.....</b>	<b>96</b>
<b>3.2.1. Activos financieros y riesgo de mercado .....</b>	<b>99</b>
<b>3.2.1.1. Tasas de Interés .....</b>	<b>99</b>
<b>3.2.1.2. Divisas.....</b>	<b>100</b>
<b>3.2.1.3. Valores .....</b>	<b>103</b>
<b>3.2.1.4. Materias primas .....</b>	<b>105</b>
<b>3.3. Riesgo operacional.....</b>	<b>106</b>
<b>4. REQUERIMIENTOS DE CAPITAL .....</b>	<b>108</b>
<b>4.1. Índice de capitalización .....</b>	<b>115</b>
<b>4.2. Capital Neto.....</b>	<b>117</b>
<b>4.2.1. Capital Fundamental (Capital Básico 1).....</b>	<b>119</b>
<b>4.2.2. Capital Básico no Fundamental (Capital Básico 2).....</b>	<b>120</b>
<b>4.2.3. Capital Complementario .....</b>	<b>120</b>
<b>4.3. Suplementos de Capital.....</b>	<b>122</b>
<b>4.4. Instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local .....</b>	<b>123</b>
<b>4.5. Fondo de garantía de depósitos.....</b>	<b>129</b>
<b>4.6. Riesgo moral (<i>Moral hazard</i>).....</b>	<b>133</b>
<b>5. CRISIS DE LIQUIDEZ Y/O SOLVENCIA DE UNA INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE. SUS POSIBLES EFECTOS.....</b>	<b>134</b>
<b>5.1. Revocación .....</b>	<b>135</b>

5.2. Liquidación .....	138
5.3. Resolución .....	142
<b>CAPÍTULO 3 .....</b>	<b>147</b>
<b>ESQUEMATIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE .....</b>	<b>147</b>
<b>1. CAUSALES DE REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA ORGANIZARSE Y OPERAR COMO INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE. ....</b>	<b>148</b>
<b>1.1. Comité de Estabilidad Bancaria (CEB) .....</b>	<b>155</b>
<b>1.2. Del régimen de operación condicionada .....</b>	<b>159</b>
<b>1.2.1. Afectación de acciones a un fideicomiso irrevocable.....</b>	<b>162</b>
<b>1.2.2. Plan de restauración de capital .....</b>	<b>166</b>
<b>1.3. Glosa al artículo 28 de la LIC: operación condicionada, intervención, revocación o resolución .....</b>	<b>169</b>
<b>2. DE LA LIQUIDACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE ...</b>	<b>174</b>
<b>2.1. El IPAB como liquidador .....</b>	<b>176</b>
<b>2.2. Operaciones activas y pasivas de la institución de banca múltiple en liquidación.....</b>	<b>180</b>
<b>2.2.1. Operaciones pasivas .....</b>	<b>180</b>
<b>2.2.2. Operaciones activas .....</b>	<b>183</b>
<b>2.3. Operaciones para la liquidación de la institución de banca múltiple .....</b>	<b>184</b>
<b>2.4. De la enajenación de bienes de la institución de banca múltiple en liquidación.....</b>	<b>187</b>
<b>2.5. Conclusión de la liquidación .....</b>	<b>193</b>
<b>3. DE LA LIQUIDACIÓN CONVENCIONAL DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE .....</b>	<b>195</b>
<b>4. DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE .....</b>	<b>202</b>
<b>4.1. De la sentencia que declara el inicio de la liquidación de la institución de banca múltiple .....</b>	<b>203</b>
<b>4.1.1. Período de retroacción .....</b>	<b>209</b>
<b>4.2. De la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos.....</b>	<b>211</b>
<b>4.3. De la sentencia que declara la terminación de la liquidación judicial .....</b>	<b>218</b>
<b>4.3.1. De los incidentes .....</b>	<b>223</b>
<b>5. ACTUALIZACIÓN DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 29 BIS-6 DE LA LIC: SANEAMIENTO, PAGO Y/O TRANSFERENCIA DE ACTIVOS Y PASIVOS .....</b>	<b>224</b>
<b>5.1. De los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6.....</b>	<b>228</b>



5.1.1.	Del saneamiento mediante apoyos .....	234
5.1.2.	Del saneamiento mediante créditos .....	238
5.2.	Del pago de pasivos a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación.....	243
5.3.	De la transferencia de activos y pasivos .....	246
5.3.1.	De la transferencia de activos y pasivos a otra institución de banca múltiple <sup>247</sup>	
5.3.2.	De la transferencia de activos y pasivos a un “banco puente” .....	250
5.4.	Consideraciones finales .....	253
CAPÍTULO 4	.....	255
RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE. UNA PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN.....		
		255
1.	SISTEMA NORMATIVO: NORMAS, REGLAS Y PRINCIPIOS.....	256
2.	PRINCIPIOS QUE REGULAN LA RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE	
	264	
2.1.	Aspecto ontológico de los principios.....	264
2.2.	Principios y razonamiento jurídico.....	268
2.3.	Principios como parámetro de validez material.....	270
2.4.	La estabilidad del sistema financiero, el óptimo funcionamiento del sistema de pagos, y la protección de los intereses del público ahorrador, como principios rectores del procedimiento de resolución .....	272
2.5.	La protección de los intereses del público ahorrador: principio rector del procedimiento de resolución. ....	278
3.1.	Los accionistas no deben quedar protegidos frente a los riesgos de su propio comportamiento. Principio implícito que debe regir el procedimiento de resolución.....	291
4.	ARGUMENTACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN .....	299
4.1.	Cómo no entender el derecho.....	300
4.2.	El derecho es, <i>esencialmente</i> , argumentación .....	303
4.3.	Algunos casos difíciles en el procedimiento de resolución.....	306
CONCLUSIONES	.....	313
FUENTES DE CONSULTA	.....	318
BIBLIOGRAFÍA	.....	318
DICCIONARIOS	.....	320

<b>JURISPRUDENCIA CORTE IDH .....</b>	<b>320</b>
<b>JURISPRUDENCIA SCJN.....</b>	<b>320</b>
<b>JURISPRUDENCIA TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.....</b>	<b>321</b>
<b>LEGISGRAFÍA.....</b>	<b>321</b>
<b>MESOGRAFÍA.....</b>	<b>323</b>
<b>OTRAS RESOLUCIONES DE LA SCJN .....</b>	<b>326</b>
<b>SENTENCIAS .....</b>	<b>326</b>
<b>TRATADOS INTERNACIONALES .....</b>	<b>327</b>

## INTRODUCCIÓN

¿Qué es el procedimiento de resolución bancaria? ¿En qué consiste? ¿Cómo se distingue del concurso de una sociedad mercantil? ¿Cuáles son las autoridades en él involucradas? ¿Cómo inicia este procedimiento? ¿Se trata de un juicio o es más bien un procedimiento administrativo?

Las respuestas a estas y otras interrogantes motivaron la realización de esta investigación. Fue mi experiencia profesional como abogado litigante la que me acercó por primera vez al sistema normativo que regula a las instituciones de banca múltiple (permítaseme el uso de la primera persona del singular para el desarrollo de esta Introducción).

Desde ese primer acercamiento con la regulación financiera, y más específicamente la regulación bancaria, que se subsume en aquélla, se hizo evidente que si bien la regulación financiero-bancaria era vasta, no lo eran, en contraposición, los estudios, análisis y reflexiones que los juristas dedicaban a ella.

De ninguna forma se sugiere que no existan obras relacionadas con lo que ahora se conoce como Derecho Financiero, las hay y de altísima calidad y, por ello, su contribución a esta rama del Derecho es innegable. Ejemplo de ellos son los trabajos de dos distinguidos académicos de esta H. Facultad de Derecho: la Dra. Elvia Arcelia Quintana Adriano y el Dr. Jesús de la Fuente Rodríguez, ambos, pilares en el estudio de la regulación financiera y, desde luego, mercantil.

Lo que aquí se pretende decir es que los trabajos dedicados particularmente al estudio y análisis del tema central de esta Tesis, que es el procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple son, en efecto, escasos.

Tan es así, que la misma Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación nada dice respecto a este procedimiento: no lo define, no lo menciona, no hace referencia a los distintos métodos de resolución que en él pueden tener lugar.

Había pues, un área propicia para la investigación jurídica en materia financiera: la resolución de las instituciones de banca múltiple. Se trató de un reto no menor: había mucho que decir, pero pocos juristas se habían abocado a estudiarla, por lo que no fue sencillo encontrar un punto del cual partir.

No obstante ello, elegir como tema de investigación a dicho procedimiento también ofreció ventajas, ya que constituyó un reto intelectual por demás gozoso y satisfactorio, dado que hubo que decidir, de inicio, el universo normativo a estudiar, la figura que habría de ser objeto de análisis, así como el tipo de problema al que se pretendía dar solución: ¿qué problemática ofrecía para los juristas el procedimiento de resolución? ¿Debía ser una investigación de carácter puramente descriptivo o era necesario que también tuviese un talante sistematizador? ¿La solución a plantear debía ser la elaboración de una propuesta de reformas del sistema normativo que regula al procedimiento de resolución, o bien, habría que diseñar una propuesta de interpretación de ese sistema normativo?

La respuesta a estas preguntas la encontré al elegir el enfoque epistémico en que fundaría la presente investigación: el principalismo, que reconoce 1) una conexión entre Derecho y moral (a condición de que sea racionalmente fundamentada), así como 2) la existencia de principios en todo sistema normativo.

Es un deber ético reconocer que esta aportación intelectual la debo al Dr. Santiago Nieto Castillo, profesor de la División de Estudios de Posgrado de esta H. Facultad de Derecho, quien me acercó a este enfoque, así como a los siguientes autores, que resultaron torales para el desarrollo de este trabajo: Christian Courtis, Carlos Alchourrón, Eugenio Bulygin y Ronald Dworkin, por citar sólo a algunos.

Así, con base en este enfoque epistémico, fue que decidí que si bien esta investigación tendría elementos descriptivos, sería sobre todo, sistematizadora. Prueba de ello es su Capítulo 3, en donde busqué esquematizar la resolución de las instituciones de banca múltiple.

Una vez elegido el problema a resolver, había que determinar también la solución que buscaba plantearse: se estimó que considerar únicamente una propuesta de reforma a una ley (o leyes) era insuficiente, en virtud de que el objeto

de análisis habría de ser el procedimiento de resolución, como un todo, y no solamente algunas de las leyes que lo regulan.

En consecuencia, la elección consistió en elaborar una propuesta de interpretación del sistema normativo que rige al referido procedimiento, a partir de una concepción escalonada (vertical) de este sistema: en él existen principios y normas, y la validez material de estas últimas se hace depender de aquéllos; es decir, se habría de proponer un sistema normativo en el que los principios tendrían preeminencia respecto de las normas.

De este modo, en el Capítulo 1 de esta investigación se buscó realizar una esquematización del sistema financiero mexicano. Debe señalarse que dicho esfuerzo no pretendió ser totalizador, ya que la intención fue simplemente exponer la forma en que dicho sistema se encuentra organizado, destacando para ello la forma en que se clasifican los mercados financieros, las facultades de las autoridades reguladores de mayor relevancia para el procedimiento de resolución, y señalando quiénes son los principales intermediarios financieros, entre los que destacan desde luego las instituciones de banca múltiple.

El Capítulo 2 de este trabajo puede denominarse como un capítulo “conceptual”, ya que en él precisamente se expusieron los conceptos que se reputaron indispensables para una adecuada comprensión del procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple.

Así, en él se intentó explicar conceptos como liquidez, solvencia, tipos de riesgo a que están sujetos los intermediarios financieros, índice de capitalización y capital neto, entre otros, para, finalmente, conceptualizar los distintos métodos que conforman al procedimiento de resolución.

Tal vez el mayor reto lo constituyó el Capítulo 3, ya que su propósito no fue solamente esquematizar al procedimiento de resolución –de suyo un esfuerzo ingente-, sino que mediante su esquematización se buscó hacer más comprensible, para efectos académicos y didácticos, el citado procedimiento de resolución. Sinceramente espero haber cumplido con ese objetivo.

Finalmente, el Capítulo 4 presenta la propuesta de interpretación del sistema normativo que rige a dicho procedimiento. En él, se presentó en primer lugar, una concepción de sistema normativo que hiciera posible la propuesta interpretativa a desarrollar.

Posteriormente, se abordó la naturaleza ontológica de los principios, así como la forma en que el derecho los reconoce y los hace reaccionar. Asimismo, se intentó fundamentar por qué la protección de los intereses del público ahorrador constituye el principio fundamental del sistema normativo que regula a las instituciones de banca múltiple.

De igual forma, se presentaron algunos casos difíciles (según los define Dworkin) que podrían acontecer al tener lugar el procedimiento de resolución, y se esbozaron propuestas de solución a los mismos.

Por último, debo reconocer que el desarrollo de este trabajo no habría sido posible sin el apoyo que recibí de mi tutora de Tesis, la Dra. Diana Canela Valle, quien generosamente dedicó tiempo para su lectura y revisión. Sin su valiosa aportación a este trabajo, el mismo no habría llegado a feliz término.

# CAPÍTULO 1

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

### 1. MERCADOS FINANCIEROS

Dada la complejidad de las operaciones que tienen lugar en su interior, el amplísimo número de facultades con que cuentan las autoridades que lo regulan, así como la diversidad de actores que en él participan, carece de sentido pretender elaborar una definición omnicomprendensiva del sistema financiero mexicano.

Por ello, en su lugar, a través del presente capítulo se propone hacer una descripción de dicho sistema, que permita exponer de forma nítida su estructura.

En principio, es menester señalar que corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la *organización* del sistema financiero, lo cual hace a través de un instrumento denominado *Catálogo del Sistema Financiero Mexicano* (más conocido por su acrónimo CASFIM), en el que dicha dependencia estructura de manera sistemática las entidades que conforman al sistema financiero del país.

De dicho catálogo se desprende que el sistema financiero mexicano está compuesto por:

- a) mercados financieros;
- b) intermediarios financieros, y
- c) las autoridades encargadas de la regulación de los mercados e intermediarios financieros.

De manera previa al análisis de la estructura de cada uno de sus componentes, es pertinente plantear esta interrogante: ¿Cuál es la *función* del sistema financiero? De acuerdo con el Banco de México:

“La principal función de un sistema financiero es *intermediar entre quienes tienen y quienes necesitan dinero.*”<sup>1</sup>

En tal sentido, si por intermediación se entiende la “...*recepción de recursos del público para su inversión a la discreción del intermediario...*”,<sup>2</sup> entonces se tiene que la función central del sistema financiero es *captar* recursos de aquellos que cuentan con dinero excedente, con el objeto de prestarlo a aquellos que carecen de él.

Ahora bien, esta función se cumple gracias a los mercados financieros, uno de los componentes clave del sistema financiero de nuestro país.

Los mercados financieros “...*realizan la función económica esencial de canalizar fondos desde hogares, empresas y gobiernos que tienen superávit de ahorros, al gastar menos de lo que tienen como ingreso, hacia aquellos que tienen escasez de fondos porque quieren gastar más que su ingreso*”.<sup>3</sup>

En términos llanos, existen ahorradores que cuentan con fondos más allá de lo estrictamente necesario, que pueden ser particulares, empresas, gobiernos, etc., que prestan esos fondos a otros que adolecen de escasez de recursos, que, a su vez, pueden ser particulares, empresas o gobiernos.

De esta manera, es posible señalar que el propósito de los mercados financieros es la “movilización” de fondos: “...*los mercados financieros permiten que los fondos se muevan desde las personas que carecen de inversión productiva hacia quienes sí tienen dichas oportunidades*”.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Introduccionalsistemafinanciero>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>2</sup>Cfr. Banco de México, *Glosario* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#I>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>3</sup> Mishkin, Frederic, S., *Moneda, banca y mercados financieros*, 10ª ed., trad. de Víctor Campos Olguín, México, Pearson, 2014, p. 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 27.



De conformidad con el Banco de México (en adelante, por razones de brevedad, referido únicamente como *Banxico*), los mercados financieros “...*están integrados fundamentalmente por los mercados de deuda, los mercados de acciones y el mercado cambiario*”.<sup>5</sup>

### 1.1. Mercado de deuda

Es aquel en el que se emiten y negocian instrumentos de deuda. Lo anterior parece no decir mucho, a menos que se clarifique qué son los instrumentos de deuda.

De acuerdo con una definición elaborada por el Banxico:

Los instrumentos de deuda son títulos, es decir documentos necesarios para hacer válidos los derechos de una transacción financiera, que representan el compromiso por parte del emisor de pagar los recursos prestados, más un interés pactado o establecido previamente, al poseedor del título (o inversionista), en una fecha de vencimiento dada.<sup>6</sup>

En los *mercados de deuda* una persona o empresa, por ejemplo, pueden obtener fondos a través de instrumentos de deuda (como los bonos<sup>7</sup> o los Cetes). Según Mishkin, un instrumento de deuda es un “...*acuerdo contractual del prestatario para pagar al tenedor del instrumento cantidades fijas a intervalos regulares (pagos de interés y del principal), hasta una fecha especificada (la fecha de vencimiento), cuando se realiza un pago final*”.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>Cfr. Banco de México, *Sistema financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Caracteristicasdelosprincipalesinstrumentosdedeuda>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>6</sup> *Idem*.

<sup>7</sup> Los bonos son instrumentos financieros de deuda utilizados por entidades privadas y gubernamentales, que sirven como fuente de financiamiento.

Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Glosario de Términos*, voz: bonos [en línea], <[https://portafolioinfdoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfdoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf)>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>8</sup> Mishkin, *op.cit.*, pp. 27 y 28.

Cabe señalar que entre los instrumentos de deuda es posible encontrar alguno de los siguientes:<sup>9</sup>

### *Instrumentos de deuda*

Emisor	Instrumento
Gobierno Federal	Certificados de la Tesorería (Cetes) Bonos de Desarrollo (Bondes) Bonos M
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	Bonos denominados en UDIs (Udibonos) Bonos IPAB (BPA, BPAT y BPA182)
Banco de México	Bonos de Regulación Monetaria (BREM)
Empresas paraestatales e instituciones públicas	Certificados bursátiles y bonos
Banca comercial	Aceptaciones bancarias Certificados de depósito Bonos bancarios Certificados bursátiles Obligaciones bancarias y pagarés Papel comercial
Empresas privadas	Obligaciones privadas Certificados de Participación Ordinaria (CPO y CPI) Pagarés Certificados bursátiles
Gobiernos estatales y municipales	Certificados bursátiles

Ahora bien, ¿dónde es posible adquirir alguno de estos instrumentos de deuda? De acuerdo con el Banxico:

...para que una persona pueda comprar o vender títulos de deuda es necesario que acudan a un banco o a una casa de bolsa para que dichas instituciones puedan realizar las transacciones necesarias a nombre de esta persona. Una vez que la persona le indique el tipo de título que se desee negociar, la institución determinará si lo negocia por medio del mercado primario o el mercado secundario.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>10</sup> *Idem.*

## 1.2. Mercado de acciones

Es aquel que “...está conformado por una serie de participantes que compran y venden acciones e instrumentos de crédito con la finalidad de ofrecer una gama de productos financieros que promuevan el ahorro interno y fuentes de capital para las empresas.”<sup>11</sup> En realidad, el mercado accionario es parte de uno mayor: el mercado de capitales, que es la vía alterna al mercado de deuda para obtener fondos:

Una firma o un individuo pueden obtener fondos en un mercado financiero de dos formas. El método más común es emitir un instrumento de deuda, como un bono o una hipoteca [...] El segundo método para recaudar fondos es mediante la emisión de participaciones, como las acciones, que son derechos para compartir el ingreso neto y los activos de una empresa [...] Las participaciones usualmente realizan pagos periódicos (dividendos) a sus poseedores, y se consideran valores a largo plazo, ya que no tienen fecha de vencimiento.<sup>12</sup>

Ahora bien, ¿qué se debe entender por el término acción? De acuerdo con lo señalado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante, por razones de brevedad, referida como *CNBV*), una acción es:

[El] certificado de título que acredita dominio de una fracción de una sociedad, es una división proporcional de los activos y utilidades. Parte en que se divide el capital de una empresa. Desde la perspectiva del emisor, las acciones representan el capital social y pueden considerarse como una alternativa de financiamiento a plazo indefinido de las sociedades mencionadas. Desde el punto de vista del inversionista, representan la propiedad sobre una fracción del patrimonio de la empresa.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Menéndez Romero, Fernando, *Derecho bancario y bursátil*, México, IURE Editores, 2011, p. 274.

<sup>12</sup> Mishkin, *op.cit.*, pp. 27 y 28.

<sup>13</sup> Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Glosario de Términos*, voz: acciones [en línea], [https://portafolioinfo.doctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfo.doctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf), [consulta: 9 de marzo, 2019].

Según el Banco de México, las acciones son: “Los títulos que representan el capital invertido en una compañía se conocen como acciones y pueden tener diferentes características dependiendo del poder de votación que el poseedor de las acciones tenga en la empresa, las utilidades a las que tiene acceso o el porcentaje de la empresa que representa.”

Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

Sobre la compra de acciones resulta pertinente plantear esta interrogante: ¿cualquier persona puede adquirir acciones? ¿Se requiere de algún procedimiento especial para ello? En primer lugar, es menester señalar que el procedimiento para comprar acciones varía, dependiendo de si es una empresa pública o privada quien las vende: “*Por su capital, las empresas se clasifican en dos tipos: empresas privadas, en las que los dueños o accionistas son congregados solamente por invitación y `ningún externo puede ser accionista` ; y, empresas públicas, donde cualquier persona puede comprar o vender las acciones de la compañía*”.<sup>14</sup>

En suma, cualquier persona puede comprar acciones tratándose de una empresa pública, y en tal supuesto:

...el intercambio de acciones se realiza en mercados organizados que operan con reglas transparentes y están abiertos al público inversionista, es decir, cualquier persona o entidad que cumpla con los requisitos establecidos por dichos mercados puede participar en ellos. Estos mercados organizados se conocen como mercados accionarios.<sup>15</sup>

Por otra parte, vale la pena señalar que los mercados de deuda y de capitales admiten una subclasificación, ya que, *por la forma de su operación*, pueden clasificarse en *mercado primario y mercado secundario*.

El mercado primario es aquel donde se negocian valores por primera vez; el secundario es el mercado donde se negocian valores que previamente fueron objeto de compraventa en el mercado primario. En palabras de Mishkin:

Un mercado primario es un mercado financiero donde la corporación o agencia gubernamental que solicita fondos prestados vende directamente a compradores iniciales nuevas emisiones de un valor, como un bono o una acción. Un mercado secundario es un mercado financiero donde suelen revenderse valores previamente emitidos.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup>Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Mercadoaccionario>>, [consulta: 9 de marzo, 2019]. (Énfasis añadido).

<sup>15</sup> *Idem*. Los mercados accionarios más importantes por su tamaño se localizan en Nueva York (New York Stock Exchange, y National Securities Dealers Automated Quotations, NASDAQ), Londres (London Stock Exchange), y Japón (Tokyo Stock Exchange). En México, el mercado accionario forma parte de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV).

<sup>16</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 28.

El ejemplo por antonomasia de un mercado secundario es la bolsa de valores, donde permanentemente se efectúan operaciones de compra-venta de valores. En México existen dos: la primera, la ampliamente conocida Bolsa Mexicana de Valores, S.A.B., y la segunda, la recién creada Bolsa Institucional de Valores S.A. de C.V. (BIVA).<sup>17</sup>

Por otra parte, es relevante señalar que otra clasificación frecuente de los mercados financieros se da sobre la base *del vencimiento* de los valores negociados en cada mercado.

Con base en la mencionada distinción, los mercados financieros se clasifican en *mercados de dinero y mercados de capital*:

El mercado de dinero es un mercado financiero donde sólo se negocian instrumentos de deuda a corto plazo (por lo general aquellos que tienen vencimiento menor a un año; [por su parte], el mercado de capital es el mercado donde se negocian instrumentos de deuda a largo plazo (por lo general aquellos que tienen vencimiento de un año o más) y participaciones.<sup>18</sup>

### **1.3. Mercado cambiario**

Al mercado cambiario también se le conoce como mercado de divisas. Es el mercado donde se determinan los tipos de cambio,<sup>19</sup> en el cual las monedas extranjeras son el objeto de compraventa.

---

<sup>17</sup> En agosto de 2017, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) otorgó a la Bolsa Institucional de Valores S.A. de C.V. (BIVA), la concesión para organizarse y operar como bolsa de valores. El 24 de julio de 2018, la CNBV autorizó el inicio de operaciones a BIVA, convirtiéndose así en la segunda bolsa de valores en México. El 25 de julio de 2018, se llevó a cabo la Ceremonia de Inicio de Operaciones en el Altar a la Patria en la Ciudad de México, encabezada por el entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Antonio González Anaya. La concesión de una segunda bolsa de valores tiene como objetivo contribuir a una mayor competencia con otras fuentes de fondeo en el sistema financiero mexicano.

Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *La CNBV autorizó el inicio de operaciones de BIVA, La segunda Bolsa de Valores en México* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/articulos/la-cnbv-autorizo-el-inicio-de-operaciones-de-biva-la-segunda-bolsa-de-valores-en-mexico?idiom=es>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>18</sup> Mishkin, *op.cit.*, p. 29.

<sup>19</sup> El precio de una moneda en términos de otra se llama tipo de cambio. *Ibidem*, p. 422.

Al respecto, el Banco de México ha establecido que:

Este mercado está constituido por una gran cantidad de personas (inversionistas, operadores, etcétera) alrededor del mundo. En ese mercado *se compran y se venden monedas de distintas naciones*, permitiendo así la realización de cualquier transacción internacional. Los principales participantes del mercado cambiario son instituciones financieras como bancos comerciales, casas de cambio y las bolsas organizadas de comercio o de valores.<sup>20</sup>

Ahora bien, la compraventa de monedas extranjeras por parte de bancos comerciales o casas de cambio tiene lugar en el denominado mercado de divisas o mercado cambiario, que es “...*el mercado financiero donde se determinan los tipos de cambio*”.<sup>21</sup>

El mercado de divisas es el lugar en el que es posible adquirir precisamente, divisas, pero ello no dice mucho. ¿Qué establecimientos conforman este mercado? De acuerdo con información que es posible consultar en la página del Banxico:

Los bancos comerciales y las casas de cambio son los intermediarios más importantes en el mercado cambiario en México. Los bancos comerciales nacionales, al igual que sus contrapartes extranjeras, cuentan con una central de cambios, donde los operadores compran y venden divisas en el mercado interbancario por cuenta propia y para sus principales clientes e inversionistas. Las casas de cambio también operan en el mercado interbancario junto con las centrales de cambios de los bancos comerciales y pueden comprar y vender dólares por cuenta propia o en nombre de grandes empresas e inversionistas. Asimismo, pueden realizar operaciones al menudeo como transferencias y pago de remesas.<sup>22</sup>

Sobre la trascendencia de este mercado, resulta relevante plantear esta interrogante: ¿por qué son importantes los tipos de cambio que son determinados en los mercados de divisas? O dicho de otra forma, ¿cómo afectan a la economía de un país las operaciones de compraventa de moneda extranjera que tienen lugar en el mercado de divisas?

---

<sup>20</sup>Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>21</sup> Mishkin, *op.cit.*, p. 422.

<sup>22</sup>Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Queeseltipodecambio>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

Al efecto, hay que puntualizar que una moneda se aprecia o deprecia (con relación a otras), *lo cual afecta el precio de los bienes nacionales y/o extranjeros que se adquieren en el país o fuera de él:*

...cuando la moneda de un país se aprecia (eleva su valor en relación con otras monedas), los bienes del país en el extranjero serán más costosos y los bienes extranjeros en dicho país serán más baratos. Por el contrario, cuando la moneda de un país se deprecia, sus bienes en el extranjero se vuelven más baratos y los bienes extranjeros en dicho país se vuelven más costosos.”<sup>23</sup>

En el caso mexicano, la depreciación del peso facilitaría a los productores nacionales vender sus mercancías en el extranjero, pero al interior del país se volverían más costosos. Y a la inversa, la apreciación del peso sería un obstáculo para los productores nacionales respecto de la venta de sus mercancías en el exterior, al tiempo que en el país los costos de sus productos se abaratarían.

Como se ve, el intercambio de divisas no debe solamente interesar a las grandes empresas (nacionales o extranjeras), ya que se trata de un asunto cuyos efectos se extienden a todos los participantes de la economía (no sólo a aquellos que de una otra forma son parte de los mercados financieros, como los bancos o las casas de bolsa).

#### **1.4. Reservas internacionales**

Otro elemento que forma parte del mercado de divisas o mercado cambiario son las llamadas reservas internacionales, que son los activos que un banco central posee, denominados en moneda extranjera.

En otras palabras, las reservas internacionales “...son activos financieros que el banco central invierte en el exterior y que pueden ser fácilmente convertidos en medios de pago. Su característica principal es la liquidez, es decir, la capacidad de

---

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 424.

los activos que la integran para saldar rápidamente obligaciones de pago fuera de nuestro país".<sup>24</sup>

En México, sólo los activos que son propiedad del Banco de México pueden considerarse como reservas internacionales; mas, para ello, deben cumplir ciertas características, las cuales se encuentran establecidas en el artículo 20 de la Ley del Banco de México. El precepto legal en cuestión a la letra señala:

**ARTICULO 20.-** Para efectos de esta Ley, el término divisas comprende: billetes y monedas metálicas extranjeros, depósitos bancarios, títulos de crédito y toda clase de documentos de crédito, sobre el exterior y denominados en moneda extranjera, así como, en general, los medios internacionales de pago.

Las divisas susceptibles de formar parte de la reserva son únicamente:

- I. Los billetes y monedas metálicas extranjeros;
- II. Los depósitos, títulos, valores y demás obligaciones pagaderos fuera del territorio nacional, considerados de primer orden en los mercados internacionales, denominados en moneda extranjera y a cargo de gobiernos de países distintos de México, de organismos financieros internacionales o de entidades del exterior, siempre que sean exigibles a plazo no mayor de seis meses o de amplia liquidez;
- III. Los créditos a cargo de bancos centrales, exigibles a plazo no mayor de seis meses, cuyo servicio esté al corriente, y
- IV. Los derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional.<sup>25</sup>

Finalmente, al respecto, vale la pena puntualizar que:

...la compra de moneda nacional por parte de un banco central y la correspondiente venta de activos extranjeros en el mercado de divisas conduce a un declive igual en sus reservas internacionales; [...] la venta de moneda nacional por parte de un banco central para comprar activos extranjeros en el mercado de divisas resulta en un aumento igual en sus reservas internacionales.<sup>26</sup>

Dicho de otra forma, a una mayor cantidad de los activos extranjeros propiedad del banco central, corresponde un mayor número de reservas internacionales; y a la inversa, un decrecimiento de los activos extranjeros, derivará en un menor número de reservas internacionales.

---

<sup>24</sup> Cfr. Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>25</sup> Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>, [consulta: 31 de agosto, 2019].

<sup>26</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 448.



Hasta aquí lo referente al mercado de acciones y sus componentes.

Con base en lo hasta ahora expuesto, y a manera de conclusión por lo que hace a los mercados financieros, éstos están conformados por:

- 1) Mercado de deuda;
- 2) Mercado accionario, y
- 3) Mercado de divisas o cambiario

Los mercados financieros, vale la pena recordarlo, son tan sólo uno de los tres elementos que componen el sistema financiero mexicano, el cual se integra de igual forma por los intermediarios financieros y las autoridades que regulan a aquél. El apartado siguiente tratará sobre las autoridades reguladoras del citado sistema financiero, sus principales funciones en materia de regulación y supervisión, así como el marco legal por el cual se rigen y constituyen.

## 2. AUTORIDADES REGULADORAS DEL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO

Antes de hablar de las autoridades que forman parte del sistema financiero mexicano, es necesario establecer qué se entiende por *regulación*, así como los tipos de regulación existentes en dicho sistema.

Desde un punto de vista lingüístico, la Real Academia Española (RAE) presenta diversas acepciones del término regulación<sup>27</sup>. Una primera señala lo siguiente: “*Ajustar, reglar o poner en orden algo*”. Desde esta perspectiva, la regulación financiera implicaría o supondría el proveer al sistema financiero de un orden determinado y para ello se vale de ciertas reglas orientadas a tal fin.

No obstante lo anterior, ello nada dice *sobre los fines particulares de determinada regulación*, por lo tanto, es insuficiente.

---

<sup>27</sup> Cfr. Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, voz: regulación [en línea], <<http://dle.rae.es/?id=VkMYOa2|VkMn9cm>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

Una segunda acepción establece que regular es “*Ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines*”.<sup>28</sup> Esta definición incluye uno de los aspectos centrales de la regulación financiera: los fines que persigue.

Con base en la postura epistemológica que sirve como fundamento de este trabajo –*el principalismo*–, se tiene que dichos fines están dados por los principios que se encuentran tanto en la legislación de la materia como aquellos que es posible extraer o derivar de la misma. Es decir, en concordancia con la referida postura epistémica, tales principios están ontológicamente dotados de una *racionalidad teleológica*, es decir, están orientados a la consecución de determinados objetivos.

De esta forma, los fines de la regulación bancaria están dados por los principios contenidos tanto en la Ley de Instituciones de Crédito, lo anterior, por ser este orden normativo el que regula el proceso de resolución de las instituciones de crédito, el cual constituye el objeto primario de análisis de este proyecto de investigación.

Asimismo, dichos principios son poseedores de igual forma de *una racionalidad axiológica*, ya que de ellos se desprenden *valores* que las autoridades que forman parte del sistema financiero están obligadas a garantizar, tales como el óptimo funcionamiento del sistema de pagos y la protección de los intereses del público ahorrador.

El desarrollo teórico-conceptual de los principios contenidos en la normatividad financiera, así como su racionalidad teleológica como axiológica, serán tratados en el Capítulo 4 de este trabajo, por lo que en el presente apartado se limitará a abordar los distintos niveles de regulación que llevan a cabo las principales autoridades del sistema financiero.

---

<sup>28</sup> *Idem.*

## 2.1. Niveles regulatorios al interior del sistema financiero mexicano

De acuerdo con el jurista Carlos Felipe Dávalos Mejía, la regulación financiera se divide en tres niveles:<sup>29</sup>

1. Primer nivel de regulación: regulación sistemática;
2. Segundo nivel de regulación: regulación prudencial, y
3. Tercer nivel de regulación: regulación de la conducta de negocios.

El primer nivel de regulación, *la regulación sistemática*, incluye los principios y normas de carácter general<sup>30</sup> que tienen por objeto “...*procurar...y mantener la*

---

<sup>29</sup> Dávalos Mejía, Carlos Felipe, *Banca y derecho*, México, Oxford University Press, 2014, pp. 410 y 411.

<sup>30</sup> Sobre las disposiciones o reglas de carácter general (que en derecho financiero suelen denominarse como Circulares cuando son expedidas por las entidades financieras, como la CNBV), es menester precisar que *dichas Circulares tienen la naturaleza jurídica de los reglamentos*, ya que una vez que son expedidas por la autoridad facultada para ello, *su observancia es obligatoria* para los gobernados.

Lo anterior ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) -mediante diversa Jurisprudencia, que más adelante se cita-, en los siguientes términos: “...sólo cuando el legislador lo decida, respondiendo a los resultados del proceso democrático y en representación de la ciudadanía, pueden emitirse *reglas* que tengan sobre el ordenamiento jurídico el efecto configurador acordado por su *jerarquía superior al resto de fuentes subordinadas*...”

Asimismo, la SCJN distingue entre reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal (con base en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), y aquellos que hubiere expedido un órgano constitucional autónomo (como lo es el Banco de México, aunque en el ejemplo en comento, la SCJN hace referencia al Instituto Federal de Telecomunicaciones –IFT-). Sobre los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo, la SCJN dispuso lo siguiente:

“...no pudiendo el reglamento *más que ejecutar y desarrollar la ley*, sin la cual no podría existir, la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la ley y el reglamento se relacionan mediante *dos principios* que dan cuenta no sólo de la *superioridad jerárquica de la ley*, sino también de la *imposibilidad de los reglamentos de producir innovaciones de contenidos en el ordenamiento jurídico*, esto es, los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica”.

Ahora bien, sobre los reglamentos eventualmente expedidos por un *órgano constitucional autónomo*, el Máximo Tribunal del país estableció: “...cuando el principio de división de poderes se proyecta sobre la relación entre el IFT y el Congreso de la Unión, se rechaza que estos *dos principios* -en todo su alcance- constituyan un parámetro de control constitucional de las normas generales emitidas por aquél, pues la racionalidad que sustenta el diseño de los reglamentos no es transportable a esta relación, ya que responde a una narrativa estatal diversa, que justamente *busca el fortalecimiento de un órgano regulador autónomo con el poder suficiente de regulación que innove el ordenamiento jurídico*.”

De esta forma, se tiene que cuando se trata de reglamentos (o reglas de carácter general) expedidos por un órgano constitucional autónomo, *a aquéllos no les resultan aplicables los principios de*

*seguridad y confiabilidad del conjunto del sistema financiero considerado como un todo*".<sup>31</sup>

El citado autor refiere que, entre los objetivos de este primer nivel regulatorio, se encuentran los siguientes:<sup>32</sup>

- a) La protección de los ahorros y depósitos públicos –cuya organización e implementación descansan principal, pero no exclusivamente, en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario-;
- b) El mecanismo de resguardo de la liquidez bancaria denominado prestador de última instancia (*lender of last resort*), que corre enteramente a cargo del Banco de México, y
- c) La más sólida estructura de capital que sea posible en cada entidad financiera en lo individual.

El segundo nivel de regulación, denominado *regulación prudencial*, es acaso el más relevante entre todos los niveles existentes, esto es así dado que, si bien la regulación sistemática resulta fundamental una vez que ha tenido lugar una crisis financiera o bancaria (es decir, usualmente su implementación precisa de un estado

---

*reserva de ley ni de subordinación jerárquica*, ya que es facultad de los órganos constitucionales autónomos innovar el contenido del ordenamiento jurídico a través del ejercicio de su facultad reglamentaria (lo cual, como ya se dijo, se encuentra proscrito para las entidades y dependencias que constituyen la Administración Pública Centralizada).

“Así, los precedentes referidos a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, conforme a la fracción I del artículo 89 constitucional, no son aplicables a las *disposiciones de carácter general* del mencionado órgano constitucional autónomo por una razón de diseño institucional, que consiste en que el Constituyente reservó para éste un balance de distribución de poder público distinto ya que, a diferencia del reglamento, en *las normas administrativas de carácter general del regulador* sí se deposita un umbral de poderes de decisión que invisten a ese órgano de un poder de innovación o configuración normativa ausente en el Ejecutivo. Dicha facultad es *regulatoria* y constituye una instancia de producción normativa diferenciada de la legislación, conforme al artículo 73 constitucional, de los reglamentos del Ejecutivo del artículo 89, fracción I, de la Ley Suprema”.

Así, es posible afirmar que las así llamadas Reglas de Carácter General expedidas por los órganos constitucionales autónomos, son en efecto, *reglamentos*, y su naturaleza es eminentemente *regulatoria*, aunado al hecho de que su observancia resulta *obligatoria* para todos los gobernados. Cfr. Tesis: P./J. 47/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Enero de 2016, p. 444.

<sup>31</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 410.

<sup>32</sup> *Idem*.

de emergencia), la regulación prudencial opera *permanentemente*, ya que a través de ella las autoridades financieras buscan, por ejemplo, que las instituciones de banca múltiple cuenten con el capital requerido por la ley, o bien, evitar que los intermediarios del sector incurran en riesgos que pongan en peligro los recursos de los usuarios del sistema.

Este nivel regulatorio incluye los principios y normas de carácter general que se enfocan en:

- a) Estructura de capital;
- b) Reservas operativas, y
- c) Métodos de selección y dispersión de riesgos, que supongan la disminución del impacto negativo que puedan resentir consumidores que no tienen las herramientas ni el conocimiento para valorar la seguridad y la solidez de las entidades a la que confían sus patrimonios y expectativas.<sup>33</sup>

Sobre el tercer nivel de regulación, *la regulación de la conducta de negocio*, cabe decir que tiene como objetivo primordial “...ordenar la forma en que los bancos y las entidades financieras deben conducir el curso de sus actividades...”,<sup>34</sup> y se centra en los siguientes aspectos:<sup>35</sup>

- a) Información simétrica;
- b) Prácticas leales;
- c) Capacidad personal y profesional, y
- d) Honestidad e integridad, tanto de las entidades como de sus empleados, partes relacionadas y proveedores.

Este nivel regulatorio no será abordado en el presente trabajo, únicamente se incluye con propósitos informativos, ello obedece al hecho de que el procedimiento de resolución bancaria le resultan aplicables únicamente los dos

---

<sup>33</sup> *Idem.*

<sup>34</sup> *Ibidem*, p. 411.

<sup>35</sup> *Idem.*

primeros niveles de regulación, es decir, la regulación sistemática o sistémica y la de carácter prudencial.

Por otra parte, corresponde ahora ahondar en las autoridades reguladoras del sistema financiero mexicano, sus facultades y normatividad que les rige y faculta.

## **2.2. Banco de México**

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, por razones de brevedad, referida como CPEUM), el Banco de México (Banxico) es un órgano constitucional autónomo, es decir, independiente de los Poderes de la Unión.

Sus funciones primordiales se encuentran consagradas en el referido artículo 28 Constitucional en sus párrafos sexto y séptimo, mismos que a la letra señalan:

### **Artículo 28. ...**

...  
...  
...  
...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será *(1) procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, (2) fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado.* Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. ...

No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de *(3) acuñación de moneda y emisión de billetes.* El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, *(4) regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y (5) proveer a su observancia.* ...

...  
...  
...  
...  
...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

...

I. a VIII. ...

...

...

...

...

...

...

...

... (Énfasis y numerales añadidos).<sup>36</sup>

Del precepto constitucional transcrito se desprende que el Banxico tiene como objetivo primario, dentro del sistema financiero, *procurar la estabilidad del poder adquisitivo del peso mexicano*, fortaleciendo con ello la rectoría que el Estado mexicano ejerce sobre el desarrollo nacional y contribuyendo, al mismo tiempo, a la estabilidad del sistema financiero nacional en su conjunto.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma al párrafo sexto del artículo 28 de la CPEUM 20/XII/13 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>37</sup> Al respecto vale la pena hacer un apunte de índole económico. De acuerdo con Mishkin, la estabilidad de precios es la meta más relevante de cualquier banco central: “La estabilidad de precios es deseable porque un aumento en el nivel de precios (inflación) crea incertidumbre en la economía, y dicha incertidumbre suele obstaculizar el crecimiento económico. [...] Más aún, la inflación puede dañar el tejido social de un país, y resultar en conflictos sociales, porque cada grupo en la sociedad competiría contra otros grupos para asegurarse de que su ingreso se mantenga acorde con el creciente nivel de precios”.

Aunado a lo anterior, es igualmente relevante destacar que el Banxico está constitucionalmente facultado para regular a los intermediarios y servicios financieros, es decir, su facultad como ente regulador del sistema financiero emana de forma directa de la CPEUM.

Al respecto, es importante resaltar que distintas leyes otorgan al Banxico diversas facultades, ello, en concordancia con lo dispuesto en el referido artículo 28 constitucional. A manera de ejemplo, la Ley del Banco de México (en adelante, por razones de brevedad, referida como LBM), en su artículo segundo, establece:

**ARTICULO 2o.-** El Banco de México tendrá por finalidad (1) *proveer a la economía del país de moneda nacional*. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario *procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda*. Serán también finalidades del Banco (2) *promover el sano desarrollo del sistema financiero* y (3) *propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos*. (Énfasis y numerales añadidos).<sup>38</sup>

A través de este precepto, la LBM reitera que el banco central mexicano tiene como finalidad primordial procurar la estabilidad de la moneda nacional, proveer al país de dicha moneda, y más importante aún, *promover al sano desarrollo del*

---

Otras metas de política monetaria que persigue un banco central son: a) alto empleo y estabilidad de la producción, [porque] cuando el desempleo es alto, la economía tiene tanto trabajadores ociosos como recursos ociosos (fábricas cerradas y equipo sin utilizar), lo cual resulta en una pérdida de la producción (menor PIB); b) crecimiento económico, porque las empresas tienen más probabilidad de invertir en equipo de capital para aumentar la productividad y el crecimiento económico cuando el desempleo es bajo; c) estabilidad de los mercados financieros, dado que las crisis financieras pueden interferir con la capacidad de los mercados financieros para canalizar fondos a las personas con oportunidades de inversión productivas, y conducir a una aguda contracción en la actividad económica. Por tanto, la promoción de un sistema financiero más estable, donde se eviten las crisis financieras, es una meta importante de un banco central; d) estabilidad de las tasas de interés, porque las fluctuaciones en éstas crean incertidumbre en la economía y hacen más difícil planear para el futuro; y e) estabilidad en el mercado de divisas, porque evitar grandes cambios en el valor de la moneda facilita que empresas e individuos planeen por anticipado la compra o venta de bienes en el extranjero. Por consiguiente, la estabilización de los movimientos extremos en el valor de una moneda en los mercados de divisas es una importante meta de la política monetaria. En países que son dependientes del comercio internacional, la estabilidad de los mercados de divisas toma incluso mayor importancia.

Cfr. Mishkin, *op. cit.*, pp. 384 y ss.

<sup>38</sup> Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].



*sistema financiero*, lo cual consolida al Banxico como una de las autoridades pilares de la regulación financiera en nuestro país.

Destaca la facultad que da la LBM al Banxico para *procurar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos*,<sup>39</sup> que no es más que una potestad derivada de su responsabilidad central: el sano desarrollo del sistema financiero y la protección de los intereses del público ahorrador.

Asimismo, la LBM, en su artículo 3, reitera que el Banxico es un ente clave en la regulación del sistema financiero al disponer que:

**ARTICULO 3o.-** El Banco desempeñará las funciones siguientes:

- I. *Regular la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos;*
- II. *Operar con las instituciones de crédito como banco de reserva y acreditante de última instancia;*

---

<sup>39</sup> Uno de los muchos servicios que ofrecen las instituciones de crédito es precisamente el de servicios de pago. En él, “Los depositarios pueden utilizar sus cuentas de depósito en los bancos para realizar y recibir pagos entre depositarios y entre bancos. Los pagos hacen referencia a la liquidación de transacciones financieras entre las partes, y normalmente, implican la transferencia de fondos entre ellas. Hay varios sistemas de pago que facilitan la transferencia de fondos para las operaciones: cheques, pagarés, pago de facturas, pagos electrónicos en forma de giros y otros sistemas electrónicos...Los sistemas de pago también pueden ayudar a las grandes corporaciones y organizaciones gubernamentales a gestionar sus pagos de bienes y servicios”.

*Cfr. Apostolik, Richard, et al., Fundamentos del riesgo bancario y su regulación*, trad. de Roberto Savina Alemanno y Víctor González Rivero, Madrid, Instituto de Estudios Bursátiles, 2011, p. 9.

Por su parte, “...los pagos que se realizan en México se efectúan en alguna de tres formas: a) efectivo, b) mediante alguno de los sistemas de pago de alto valor o c) de bajo valor.

[Forma parte de los sistemas de pago de alto valor el llamado] *Sistema de pagos electrónicos interbancarios*, popularmente conocido como *SPEI*, en el que hay tres participantes: 1) un ordenante, el cual le pide a un banco que realice una transferencia electrónica de fondos (TEF); 2) el beneficiario de dicha TEF, que la recibe en la cuenta de otro o el mismo banco, y c) el intermediario entre los dos bancos, que es Banxico.

Dentro de esta categoría se ubica, de igual forma, el Sistema de depósito, administración y liquidación de valores (conocido como Dali), que es un método de conclusión de obligaciones financieras a través de la compensación de valores.

Como parte de los sistemas de pago de bajo valor se encuentran las tarjetas o plásticos, los cheques, las domiciliaciones de recibos (la domiciliación consiste en la autorización que da el titular de una cuenta de cheques a un la establecimiento mercantil para que cargue la cuenta al acontecimiento de las condiciones previstas en el contrato de domiciliación correspondiente –servicios de teléfono, energía eléctrica, etc.-); igualmente se encuentran las transferencias electrónicas de fondos, operadas por *Cecoban* (no por el Banxico, como en el caso de *SPEI*).”

*Cfr. Dávalos Mejía, op. cit., pp. 80 y ss.*

- III. Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo;
- IV. Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y, *particularmente, financiera*;
- V. Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y
- VI. Operar con los organismos a que se refiere la fracción V anterior, con bancos centrales y con otras personas morales extranjeras *que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera*. (Énfasis añadido).<sup>40</sup>

Sobre este precepto legal es necesario resaltar que la LBM faculta al Banxico para fungir como asesor del gobierno federal en materias económica y financiera, lo cual hace primordialmente al establecer la política monetaria del país y para ser el banco de reserva y *acreditante de última instancia* de las instituciones de crédito, ello, cuando alguna institución de crédito atraviesa por una crisis de liquidez.

Por otra parte, como anteriormente se indicó, el Banxico, por disposición del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, está facultado para proveer a la observancia de sus facultades constitucionales y legales, es decir, constitucionalmente tiene la facultad para expedir reglamentos o reglas de carácter general que coadyuven al cumplimiento de las atribuciones con que cuenta, ya sea que éstas deriven de la CPEUM, la LIC o la LBM.

Cabe recordar que a los reglamentos o reglas que expida el Banxico, no le son aplicables los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica, lo anterior es así por determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>41</sup> ello por ser el banco central un órgano constitucional autónomo (dichos principios son sólo aplicables a las entidades y dependencias de la administración pública).

Ahora bien, resulta necesario señalar que la CPEUM únicamente establece la facultad del Banxico para emitir reglamentos o reglas de carácter general, sin establecer límite alguno a dicha atribución. No obstante lo anterior, el artículo 24 de la referida LBM, sí impone restricciones a dicha facultad:

---

<sup>40</sup> Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>41</sup> Véase *supra*, nota a pie de página 31.

**ARTÍCULO 24.-** El Banco de México podrá expedir disposiciones en términos de la presente Ley, *solamente cuando tengan por propósito (1) la regulación monetaria o cambiaria, (2) el sano desarrollo del sistema financiero, (3) el buen funcionamiento del sistema de pagos, o bien, (4) la protección de los intereses del público*; esto sin perjuicio de las demás disposiciones que los preceptos de otras leyes faculten al Banco a expedir en las materias ahí señaladas. Al expedir sus disposiciones, el Banco deberá expresar las razones que las motivan.

*Las citadas disposiciones deberán ser de aplicación general, pudiendo referirse a uno o varios tipos de intermediarios, a determinadas operaciones o a ciertas zonas o plazas.*

...

...

... (Énfasis y numerales añadidos).<sup>42</sup>

Si reconocemos que la Constitución es la norma que dota de validez formal y material a todas las reglas del ordenamiento jurídico, entonces las limitantes que el precepto anteriormente transcrito establece a la facultad reglamentaria del Banxico, no se encuentran previstas en la norma jurídica fundamental, por lo tanto, son inconstitucionales, además de que carecen de sentido, ya que como el propio artículo lo señala, existen diversos ordenamientos que reconocen al Banxico la facultad reglamentaria, y en supuestos diversos a los establecidos por este artículo 24.<sup>43</sup>

Quizá el legislador pretendió simplemente estatuir que la facultad reglamentaria no podía ir más allá de lo dispuesto en la propia Constitución, aunque

---

<sup>42</sup> Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>43</sup> Como un ejemplo de este punto está el artículo 96 Bis de la Ley de Instituciones de Crédito, el cual a la letra señala:

**“Artículo 96 Bis.** Las instituciones de crédito y demás personas morales reguladas por esta ley deberán cumplir con las *disposiciones generales de carácter prudencial* que emita la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, así como la demás normativa que, *en el ámbito de su competencia, emita el Banco de México*, orientadas a preservar la solvencia, liquidez y estabilidad de dichas instituciones y, en su caso, de las personas morales reguladas por esta ley, así como el sano y equilibrado desarrollo de las operaciones que son materia de esta ley

...

...

...”. (Énfasis añadido).

ello será fatuo, porque se sobreentiende, dada la preeminencia de aquélla en nuestro orden jurídico.

Dicho de otra forma, por no estar previstas en la CPEUM, debe entenderse que no existen restricciones a la facultad reglamentaria con que cuenta el Banxico, ello, siempre y cuando los reglamentos que expida sean acordes con las atribuciones que le otorga la Constitución. Esa es, jurídicamente, su única limitante.

### **2.2.1. Estructura organizacional**

El ejercicio de las funciones del Banxico, sea que éstas tengan como origen la CPEUM o la ley, corresponde al órgano denominado Junta de Gobierno, mientras que la administración de este órgano constitucional autónomo corre a cargo del Gobernador de dicha institución.

A mayor abundamiento, el artículo 38 de la LBM dispone lo siguiente:

**ARTÍCULO 38.-** El ejercicio de las funciones y la administración del Banco de México estarán encomendados, en el ámbito de sus respectivas competencias, a una Junta de Gobierno y a un Gobernador.

La Junta de Gobierno estará integrada por cinco miembros, designados conforme a lo previsto en el párrafo séptimo del artículo 28 constitucional. De entre éstos, el Ejecutivo Federal nombrará al Gobernador del Banco, quien presidirá a la Junta de Gobierno; los demás miembros se denominarán Subgobernadores.

...<sup>44</sup>

De conformidad con este precepto -concatenado con el citado párrafo séptimo del artículo 28 Constitucional-, los cinco miembros que componen la Junta de Gobierno del Banxico son designados por el Presidente de la República, y el Gobernador es nombrado por este último; lo anterior previa aprobación del Senado de la República o la Comisión Permanente, en su caso. El párrafo séptimo del artículo 28 constitucional en cita, a la letra señala:

---

<sup>44</sup> Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

**Artículo 28. ...**

...

...

...

...

...

... La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por períodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones;...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

I. a XII. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

El Gobernador del Banxico durará en su cargo seis años, mientras que los Subgobernadores (miembros de la Junta de Gobierno), desempeñarán su cargo por ocho años.<sup>46</sup> Tal y como lo mandata el artículo 38 de la LBM anteriormente transcrito, corresponde al Gobernador del Banco presidir la Junta de Gobierno.

Por lo que hace a las facultades de dicha Junta de Gobierno, a continuación se enlistan algunas de ellas, mismas están contenidas en la el artículo 46 de la Ley del Banco de México:<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma al párrafo séptimo del artículo 28 de la CPEUM 20/VIII/93 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>46</sup> En este sentido, la Ley del Banco de México en su artículo 40 establece:

**“ARTÍCULO 40.-** El cargo de Gobernador durará seis años y el de Subgobernador será de ocho años. El periodo del Gobernador comenzará el primero de enero del cuarto año calendario del periodo correspondiente al Presidente de la República. Los periodos de los Subgobernadores serán escalonados, sucediéndose cada dos años e iniciándose el primero de enero del primer, tercer y quinto año del periodo del Ejecutivo Federal. Las personas que ocupen esos cargos podrán ser designadas miembros de la Junta de Gobierno más de una vez”.

<sup>47</sup> El artículo 46 de la Ley del Banco de México respecto de las facultades de la Junta de Gobierno de Banxico, dispone:

**“ARTICULO 46.-** La Junta de Gobierno tendrá las facultades siguientes:

- I. Determinar las características de los billetes, con sujeción a lo establecido en el artículo 5o., y proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las composiciones metálicas de las monedas conforme a lo dispuesto por la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- II. Autorizar las órdenes de acuñación de moneda y de fabricación de billetes;
- III. Resolver sobre la desmonetización de billetes y los procedimientos para la inutilización y destrucción de moneda;
- IV. Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banco al Gobierno Federal;
- V. Fijar las políticas y criterios conforme a los cuales el Banco realice sus operaciones, pudiendo determinar las características de éstas y las que por su importancia deban someterse en cada caso a su previa aprobación;
- VI. Autorizar las emisiones de bonos de regulación monetaria y fijar las características de éstos;
- VII. Determinar las características de los valores a cargo del Gobierno Federal que el Banco emita conforme al párrafo segundo, fracción IV, del artículo 12, así como las condiciones en que se coloquen esos títulos y los demás valores señalados en dicho párrafo;
- VIII. Establecer las políticas y criterios conforme a los cuales se expidan las normas previstas en el capítulo V, sin perjuicio de las facultades que corresponden a la Comisión de Cambios conforme al artículo 22;
- IX. Aprobar las exposiciones e informes del Banco y de los miembros de la Junta de Gobierno sobre las políticas y actividades de aquél;

- Autorizar la acuñación de moneda y fabricación de billetes;
- Resolver sobre el otorgamiento de crédito del Banxico al gobierno federal;
- Establecer políticas y criterios conforme a los cuales Banxico expida reglas de carácter general, y
- Resolver sobre los asuntos que el Gobernador del Banxico someta a su consideración.

En relación con las facultades del Gobernador del Banxico, el artículo 47 de la LBM estatuye, entre otras, las siguientes:<sup>48</sup>

- 
- X. Aprobar los estados financieros correspondientes a cada ejercicio, así como los estados de cuenta consolidados mensuales;
  - XI. Expedir las normas y criterios generales a los que deberá sujetarse la elaboración y ejercicio del presupuesto de gasto corriente e inversión física del Banco, así como aprobar dicho presupuesto y las modificaciones que corresponda efectuarle durante el ejercicio. La Junta de Gobierno deberá hacer lo anterior, de conformidad con el criterio de que la evolución del citado presupuesto guarde congruencia con la del Presupuesto de Egresos de la Federación;
  - XII. Expedir, con sujeción a los criterios de carácter general señalados en el artículo 134 constitucional, las normas conforme a las cuales el Banco deba contratar las adquisiciones y enajenaciones de bienes muebles, los arrendamientos de todo tipo de bienes, la realización de obra inmobiliaria, así como los servicios de cualquier naturaleza;
  - XIII. Resolver sobre la adquisición y enajenación de acciones o partes sociales por el Banco, de empresas que le presten servicios;
  - XIV. Autorizar la adquisición y enajenación de inmuebles;
  - XV. Resolver sobre la constitución de las reservas a que se refiere el artículo 53;
  - XVI. Aprobar el Reglamento Interior del Banco, el cual deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación;
  - XVII. Aprobar las Condiciones Generales de Trabajo que deban observarse en las relaciones entre el Banco y su personal, así como los tabuladores de sueldos, en el concepto de que las remuneraciones de los funcionarios y empleados del Banco no deberán exceder de las que perciban los miembros de la Junta de Gobierno, excepto en los casos en que dadas las condiciones del mercado de trabajo de alguna especialidad, se requiera de mayor remuneración;
  - XVIII. Nombrar y remover al secretario de la Junta de Gobierno, así como a su suplente, quienes deberán ser funcionarios del Banco;
  - XIX. Nombrar y remover a los funcionarios que ocupen los tres primeros niveles jerárquicos del personal de la Institución;
  - XX. Aprobar las políticas para cancelar, total o parcialmente, adeudos a cargo de terceros y a favor del Banco, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro, o éste fuere económicamente inconveniente para la Institución, y
  - XXI. Resolver sobre otros asuntos que el Gobernador someta a su consideración.”

<sup>48</sup> “**ARTÍCULO 47.-** Corresponderá al Gobernador del Banco de México:

- I. Tener a su cargo la administración del Banco, la representación legal de éste y el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de las atribuciones que esta Ley confiere a la Junta de Gobierno;
- II. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno y de la Comisión de Cambios;

- Tener a su cargo la administración del Banxico;
- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- Ser el vocero del Banxico, y
- Comparecer ante Comisiones del Senado de la República cada año.

### **2.3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (en adelante, referida únicamente como SHCP), es una dependencia que forma parte de la Administración Pública Centralizada. Son diversos los ordenamientos que otorgan facultades a esta institución en materia de regulación financiera y bancaria, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (en su artículo 31), la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Ley del Mercado de Valores, etc.

La regulación que la dependencia ejerce sobre el sistema financiero puede ser tanto directa como indirecta. Es directa cuando la ley expresamente le confiere atribuciones como ente regulador, mismas que no puede delegar en otros órganos.

- 
- III. Someter a la consideración y, en su caso, aprobación de la Junta de Gobierno las exposiciones e informes del Banco señalados en la fracción IX del artículo 46, así como los documentos a que se refieren las fracciones X, XI, XII, XVI y XVII del referido artículo 46;
  - IV. Actuar con el carácter de apoderado y delegado fiduciario;
  - V. Ser el enlace entre el Banco y la Administración Pública Federal;
  - VI. Ser el vocero del Banco, pudiendo delegar esta facultad en los Subgobernadores;
  - VII. Constituir consejos regionales;
  - VIII. Acordar el establecimiento, cambio y clausura de sucursales;
  - IX. Designar a los Subgobernadores que deban desempeñar cargos o comisiones en representación del Banco;
  - X. Designar y remover a los apoderados y delegados fiduciarios;
  - XI. Nombrar y remover al personal del Banco, excepto el referido en la fracción XIX del artículo 46;
  - XII. Fijar, conforme a los tabuladores aprobados por la Junta de Gobierno, los sueldos del personal y aprobar los programas que deban aplicarse para su capacitación y adiestramiento, y
  - XIII. Comparecer ante comisiones del Senado de la República cada año, durante el segundo periodo ordinario de sesiones, a rendir un informe del cumplimiento del mandato.”
- Cfr. Ley del Banco de México, Diario Oficial de la Federación, 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].*



Un ejemplo de la regulación directa que ejerce la SHCP sobre el sistema financiero se encuentra en las fracciones VII y VIII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), las cuales a la letra señalan:

**Artículo 31.- ...**

I. a VI. ...

“VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central<sup>49</sup>, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito;

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

IX. a XXXII. ...”<sup>50</sup>

De estas fracciones se desprende que la SHCP es la dependencia responsable de planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, lo cual la convierte en un pilar fundamental de la actividad regulatoria que realiza el Estado mexicano sobre el sistema financiero, particularmente respecto del sistema bancario.

Por su parte, y como un ejemplo adicional de la regulación directa que ejerce la SHCP sobre el sistema financiero, la LIC en sus artículos 20 y 30, establece lo siguiente:

**Artículo 20.-** Las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria, en materia de elaboración y aprobación de sus presupuestos anuales, así como de administración de sueldos y prestaciones, y demás materias objeto de regulación, sólo se sujetarán a los lineamientos que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

...

**Artículo 30.-** Las instituciones de banca de desarrollo son entidades de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios,

---

<sup>49</sup> De conformidad con el Artículo Décimo Octavo Transitorio de la Ley del Banco de México, publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 23 de diciembre de 1993, se deja sin efecto, en lo referente al Banco de México, lo previsto en la fracción VII del artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cfr. Ley del Banco de México, *Diario Oficial de la Federación*, reforma 23 de diciembre de 1993, última reforma 10/01/14 [en línea], <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4816685&fecha=23/12/1993](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4816685&fecha=23/12/1993)>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>50</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, última reforma 30/XI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_301118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_301118.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito, en los términos de sus correspondientes leyes orgánicas y de esta Ley.  
La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá el reglamento orgánico de cada institución, en el que establecerá las bases conforme a las cuáles se regirá su organización y el funcionamiento de sus órganos.

...

...

...

...

...<sup>51</sup>

Ambos preceptos dejan en claro que la SHCP desempeña un papel fundamental en la regulación del sistema financiero como un todo, incluido el sistema bancario, el cual se encuentra subsumido en aquél.

Tan es así que corresponde a esta dependencia expedir los reglamentos de las instituciones de banca de desarrollo, conforme a los cuales estas últimas habrán de organizarse y poner en funcionamiento a sus respectivos órganos.

El control que de forma directa realiza la SHCP sobre el sistema financiero, se encuentra en prácticamente todos y cada uno de los ordenamientos que regulan el sector financiero del país.

Aunado a lo anterior, como ya se dijo, esta dependencia puede ejercer su facultad regulatoria sobre el sistema financiero de manera *indirecta*, a través de órganos desconcentrados adscritos a ella, tales como la CNBV, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), y la Comisión Nacional de Sistemas de Ahorro para el Retiro (CONSAR); así como por medio de los organismos públicos descentralizados *sectorizados* a la SHCP, como la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y el

---

<sup>51</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma 22/VI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (en adelante, por razones de brevedad, referido como IPAB).<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Sobre la desconcentración administrativa, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone:

**“Artículo 17.-** Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les *estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas* para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. (Énfasis añadido).

Cfr. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, última reforma 30/XI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_301118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_301118.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

De acuerdo con este precepto, la desconcentración tiene como objeto el despacho eficiente de los asuntos que correspondan a las dependencias que conforman la Administración Pública Centralizada. Los órganos desconcentrados tendrán facultades de decisión sobre la materia que originalmente compete a la dependencia a la cual se encuentran adscritos, y a la cual estarán jerárquicamente subordinados.

A este respecto, el maestro Jorge Fernández Ruiz señala: “...la desconcentración administrativa consiste en el traslado parcial de *la competencia y el poder decisorio* de un órgano superior a otro inferior, ya sea preexistente o de nueva creación, dentro de una relación de jerarquía entre ambos, por cuya razón, el órgano desconcentrado se mantiene en la estructura de la administración centralizada. En la desconcentración administrativa, la normativa, la planeación y el control, permanecen centralizados, no así la tramitación y *la facultad decisoria*, que se transfieren al órgano desconcentrado”. (Énfasis añadido).

Respecto de la descentralización administrativa, el artículo 45 de la ley en cuestión estatuye: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

Sobre el particular, el jurista Fernández Ruiz apunta: “...la descentralización pretende transferir de un determinado centro de toma de decisiones, un conjunto de atribuciones, facultades, , actividades y recursos en favor de entes órganos, instituciones o regiones, que se hallan, respecto del centro, en una situación de cierta subordinación mas no en una relación de jerarquía [...]

[A través de] la descentralización administrativa se confiere personalidad jurídica propia a ciertos entes a los que se les otorga relativa autonomía orgánica respecto del órgano central, para encargarles la realización de actividades administrativas.

[...]

El propósito de la descentralización administrativa...es agilizar el quehacer de una parte de la administración pública, por lo cual las instituciones creadas para encargarse de actividades específicas del sector público... deberán tener un patrimonio propio, independiente de los fondos comunes del Estado, lo cual les permitirá...disponer rápida y oportunamente de los recursos necesarios para alcanzar sus objetivos.

[...]

[Los organismos descentralizados deberán estar sujetos a] una regulación específica, acorde con la estructura y funcionamiento que se pretende, en la que se precisen sus fines, denominación, patrimonio y órganos;...han de normarse sus relaciones con la administración pública centralizada,

Tanto los órganos desconcentrados de la SHCP, como los organismos descentralizados sectorizados a ella, están regulados por sus propias leyes; a través de éstas se determinan sus facultades, así como la relación que habrán de tener con la administración pública centralizada.

Para los propósitos de este trabajo, se analizarán con posterioridad las facultades de la CNBV, así como del IPAB en relación con el procedimiento de resolución bancaria; la CNSF y la CONDUSEF se mencionan con fines estrictamente informativos y no formarán parte del análisis posterior que en otros capítulos se planteará.

### **2.3.1. Facultad reglamentaria**

Al formar la SHCP parte de la Administración Pública Centralizada, la facultad reglamentaria que ésta posee emana del Presidente de la República, en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la CPEUM.

En tal virtud, a dicha facultad le son aplicables los principios de *reserva de ley y de subordinación jerárquica*, lo cual quiere decir que los reglamentos que expida la SHCP deben limitarse a *ejecutar y desarrollar la ley*, ya que *el Ejecutivo Federal carece del poder de innovación o configuración normativa*, que sí poseen, a diferencia de aquél, los órganos constitucionales autónomos, como el Banxico.<sup>53</sup>

Si bien son diversas y muy numerosas las disposiciones de carácter general (reglamentos) expedidas por la CNBV en ejercicio de esta facultad, destacan las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (como la *Circular Única de Bancos*), publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 2 de diciembre de 2005; de igual forma, es menester señalar a las

---

éstas últimas no deberán ser de jerarquía, sino de tutela y vigilancia, en respeto de la autonomía jurídica, financiera y técnica indispensables para el logro de los fines que se le asignan”.

Cfr. Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª ed., México, Porrúa, 2016, pp. 426, 427 y 475 y ss.

<sup>53</sup> Véase *supra*, nota a pie de página 31.

Disposiciones de carácter general sobre los requerimientos de liquidez para las Instituciones de Banca Múltiple, emitidas conjuntamente por el Banxico y la citada CNBV, publicadas en el Diario Oficial de la Federación con fecha 31 de diciembre del año 2014.

### 2.3.2. Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La CNBV es un órgano desconcentrado de la SHCP, que tiene como principal atribución la de supervisar y regular a los intermediarios que forman parte del sistema financiero mexicano.

Lo anterior, con el propósito de procurar el la estabilidad y correcto funcionamiento de dichos intermediarios, para a su vez, lograr la consecución de dos objetivos fundamentales: 1) mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero en su conjunto, y 2) proteger los intereses del público usuario del sistema financiero.

Desde el punto de vista del marco teórico-conceptual en que se fundamenta este trabajo, tanto el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, como la protección de los intereses del público, constituyen dos de los principios a los cuales están subordinadas las normas que conforman y regulan al sistema financiero como un todo.

Ello quiere decir que la validez material de las normas<sup>54</sup> de dicho sistema está determinada por la concordancia de estas últimas con los principios anteriormente referidos (aunque no son los únicos, como más adelante se verá), por lo que es posible colegir, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,<sup>55</sup> que *una de las funciones*

---

<sup>54</sup> Por reglas entiéndase leyes.

<sup>55</sup> El artículo 2° de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece:

“ **Artículo 2.-** La Comisión tendrá por objeto supervisar y regular en el ámbito de su competencia a las entidades integrantes del sistema financiero mexicano que esta Ley señala, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, *así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto, en protección de los intereses del público.* ...” (Énfasis añadido).

centrales de la CNBV es precisamente garantizar el cumplimiento de los principios que son fundamento de todo el sistema financiero.

## A) Facultades

Por lo que hace las facultades de la CNBV, éstas se encuentran dispersas en diversos ordenamientos, tales como la LIC, la Ley del Mercado de Valores, la propia Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores e, incluso, en la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Por ahora, se mostrarán algunas de las facultades de la CNBV contenidas en Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en lo sucesivo referida como LCNBV), ya que ameritan un análisis separado del resto de las atribuciones con que cuenta dicha Comisión y que, como se apuntó, se encuentran dispersas en otros ordenamientos jurídicos.

El artículo 4 de la LCNBV establece como facultades de la CNBV, entre otras, las que se enuncian a continuación:

- Realizar la *supervisión* de las entidades financieras. Al respecto vale la pena señalar que la fracción IV del artículo 3 de la LCNBV establece como entidades financieras integrantes del sistema financiero mexicano a las siguientes (se mencionan únicamente algunas de ellas): instituciones de crédito, casas de bolsa, bolsas de valores, almacenes generales de depósito, casas de cambio, sociedades controladoras de grupos financieros, etc.
- Emitir, en el ámbito de su competencia, la *regulación prudencial* a que se sujetarán las entidades. Esta facultad es particularmente relevante para la regulación que hace el Estado mexicano del sistema financiero. Ello es así dado que es gracias a la existencia de esta atribución que el Estado mexicano, a través de la CNBV puede, entre otras cosas, supervisar,

---

Cfr. Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 1995, última reforma 9/III/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46_090318.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

inspeccionar, vigilar, sancionar y corregir, a las entidades del sistema financiero.

De igual forma, es menester destacar que esta atribución hace posible la regulación que ejerce la CNBV respecto del procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple, que se analizará en capítulos posteriores. Se trata pues, de una facultad que permite a la CNBV ejercer la regulación de carácter prudencial sobre las distintas entidades que componen el sistema financiero.

- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarles periódicamente las entidades financieras. Esta atribución coadyuva a garantizar la facultad regulatoria de la CNBV, principalmente aquella de carácter prudencial y sistémico.
- Fungir como órgano de consulta del gobierno federal en materia financiera.
- Autorizar la constitución y operación de las entidades que forman parte del sistema financiero, acordar la revocación de dichas autorizaciones, así como determinar el capital mínimo a que deberán sujetarse dichas entidades.

Al respecto, vale la pena destacar que es precisamente la CNBV la institución encargada de dar a las instituciones de banca múltiple la autorización para operar y organizarse con ese carácter (previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banxico), así como para realizar (algunas o todas) las operaciones señaladas en el artículo 46 de la LIC.

Asimismo, sólo la CNBV puede revocar la autorización para operar a las instituciones de banca múltiple. Se trata, pues, de una autoridad esencial en la regulación del sistema financiero, por lo que quizá su estructura jurídica (órgano desconcentrado), no sea la más adecuada para que la CNBV pueda operar y ejercer a plenitud sus facultades regulatorias del sistema financiero.

- Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros, indicadores de solvencia, estabilidad y liquidez, así como realizar y

difundir estudios y estimaciones de escenarios de mercados que permitan la comparabilidad de información.

## **B) Facultades de supervisión, inspección, vigilancia, prevención y corrección**

### *Supervisión*

La facultad de supervisión de la CNBV estará delimitada por el o los reglamentos que en el ejercicio de sus facultades expida el Ejecutivo Federal, de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la CPEUM.

Ello, en virtud de lo dispuesto por el artículo 5o de la LCNBV, que a la letra señala:

**Artículo 5.-** La supervisión que realice la Comisión se sujetará al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal y comprenderá el ejercicio de las facultades de inspección, vigilancia, prevención y corrección que le confieren a la Comisión esta Ley, así como otras leyes y disposiciones aplicables

...

...

...

...

...

...

...

...<sup>56</sup>

Con base en este precepto es posible colegir que en la facultad de supervisión de la LCNBV se subsumen otras: las de inspección, vigilancia, prevención y corrección.

El referido artículo 5 de la LCNBV expone las implicaciones de todas y cada una de ellas; respecto de la supervisión que realiza la CNBV, en su párrafo segundo estipula:

---

<sup>56</sup> *Idem.*



**Artículo 5.- ...**

“La supervisión de las entidades financieras tendrá por objeto evaluar los riesgos a que están sujetas, sus sistemas de control y la calidad de su administración, a fin de procurar que las mismas mantengan una adecuada liquidez, sean solventes y estables y, en general, se ajusten a las disposiciones que las rigen y a los usos y sanas prácticas de los mercados financieros. Asimismo, por medio de la supervisión se evaluarán de manera consolidada los riesgos de entidades financieras agrupadas o que tengan vínculos patrimoniales, así como en general el adecuado funcionamiento del sistema financiero.

...

...

...

...

...

...

...”<sup>57</sup>

Como puede observarse, la supervisión a cargo de la CNBV persigue los siguientes fines:

- a) Prevenir que las entidades financieras incurran en riesgos que podrían derivar en una crisis de solvencia o liquidez que, a su vez, podría suponer una crisis para el sistema financiero en su conjunto (crisis sistémica).
- b) Que las entidades financieras cumplan a cabalidad con las disposiciones que las rigen.

Esta facultad debe cumplir con dos requisitos de procedencia por parte de la autoridad reguladora: cuando la CNBV en ejercicio de la facultad de supervisión requiera la entrega de información a las entidades financieras, dicha solicitud debe estar debidamente fundada y motivada; y como segundo requisito, el requerimiento de información por parte de la CNBV debe estar relacionado con actos que sean objeto de supervisión de dicha autoridad.

Lo señalado en el párrafo precedente encuentra su fundamento en el párrafo noveno del multicitado artículo 5 de la LCNBV:

---

<sup>57</sup> *Idem.*

**Artículo 5.- ...**

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...

La Comisión estará facultada para requerir a las entidades, centros cambiarios, transmisores de dinero y cualquier otra persona sujeta a su supervisión, toda clase de información y documentos respecto de las operaciones que celebren las personas o sociedades sujetas a la supervisión de la propia Comisión, así como de sus accionistas y personas relacionadas, en este último supuesto, en relación con las actividades de las entidades y personas supervisadas. Lo anterior, *siempre que dicho requerimiento se encuentre debidamente fundado y motivado, así como que esté relacionado directamente con actos objeto de supervisión de la Comisión.* (Énfasis añadido).<sup>58</sup>

Son actos objeto de supervisión por parte de la CNBV, por ejemplo, que las instituciones de banca múltiple cumplan con el capital mínimo requerido, que diversifiquen sus riesgos, que acaten las reglas contenidas en el orden jurídico que regula al sistema financiero, etc.; por el contrario, no pueden ser objeto de supervisión la liquidación de un banco o el procedimiento de resolución del mismo, ya que la supervisión de tales actos es facultad exclusiva del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

Finalmente, es importante mencionar que la CNBV supervisa a un total de 4,955 (Cuatro mil novecientas cincuenta y cinco) entidades financieras,<sup>59</sup> de las

---

<sup>58</sup> *Idem.*

<sup>59</sup> Respecto de las 2,327 entidades y sociedades supervisadas de manera integral, la CNBV realiza una supervisión que abarca temas prudenciales enfocados a los riesgos a los que están sujetas, así como a sus sistemas de control, calidad de administración y procesos preventivos. Esta supervisión busca que las entidades mantengan una adecuada liquidez, que sean solventes y estables. Las entidades y sociedades restantes (2,628), son supervisadas por la CNBV únicamente en materia de prevención de lavado de dinero y financiamiento al terrorismo (PLD/FT).

Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Sectores supervisados* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/sectores-supervisados>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

cuales 51 corresponden a instituciones de banca múltiple (las únicas que pueden ser objeto del proceso de resolución), tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Sector	Entidades en operación
<b>Entidades supervisadas de manera integral</b>	<b>2,327</b>
Sociedades Controladoras de Grupos Financieros	23
Instituciones de Banca Múltiple	51
Banca de Desarrollo y Entidades de Fomento	16
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (Sofom ER)	47
Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito (OAAC)	25
Uniones de Crédito	85
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (Socap)	159
Sociedades Financieras Populares (Sofipo)	44
Otras entidades del Sector de Ahorro y Crédito Popular	7
Casas de Bolsa	36
Fondos de Inversión	763
Instituciones Calificadoras de Valores	7
Emisoras	648
Bolsas de Valores y de Contratos de Derivados	2
Contrapartes Centrales	2
Instituciones para el Depósito de Valores	1
Otros participantes del Mercado de Valores y de Derivados	65
Participantes en redes de medios de disposición relevantes	126
Sociedades de Información Crediticia	3
Asesores en Inversión	109
Otras entidades supervisadas	108
<b>Entidades sujetas únicamente a supervisión en materia de PLD/FT</b>	<b>2,628</b>
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple, Entidades no Reguladas (Sofom ENR)	1,628
Centros Cambiarios	976
Transmisores de Dinero	44
<b>TOTAL</b>	<b>4,955</b>

Información actualizada a febrero de 2019

### *Inspección*

Respecto de la facultad de inspección de la CNBV, el artículo 5 de la LCNBV, en su párrafo tercero dispone:

#### **Artículo 5.- ...**

...

La inspección se efectuará a través de visitas, verificación de operaciones y auditoría de registros y sistemas, en las instalaciones o equipos automatizados de las

entidades financieras, para comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.

...

...

...

...

...

...<sup>60</sup>

La inspección implica una verificación física, en las instalaciones y equipos de las entidades financieras, con el propósito de que la autoridad reguladora, la CNBV, pueda estar en posibilidad de conocer el estado en que aquéllas se encuentran (liquidez, solvencia, riesgos, etc.).

Se trata de que la CNBV pueda asegurarse de que las entidades financieras cumplen con los principios y reglas que las rigen.

### *Vigilancia*

En sus párrafos cuarto a sexto, el citado artículo 5 de la LCNBV, respecto de la facultad de vigilancia que le es conferida a la CNBV, establece:

#### **Artículo 5.- ...**

...

...

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

Asimismo, la vigilancia comprenderá el análisis de la información del establecimiento de controles preventivos para verificar el cumplimiento de las leyes financieras y de las disposiciones que emanen de ellas en materia de prevención, detección y reporte de actos, omisiones u operaciones que pudiesen ubicarse en los supuestos de los artículos 139, 148 Bis o 400 Bis del Código Penal Federal, con la misma finalidad de medir posibles efectos en las entidades financieras y en el sistema financiero en su conjunto, así

---

<sup>60</sup> Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 1995, última reforma 9/III/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46_090318.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

como para, entre otros, programar el ejercicio de las facultades de inspección.

En todo caso, derivado del ejercicio de las facultades de vigilancia, la Comisión notificará a las entidades las deficiencias detectadas respecto a la información que estas hayan remitido o bien las recomendaciones que se estimen adecuadas y, en su caso, impondrá las sanciones que correspondan.

...

...

...<sup>61</sup>

Del precepto transcrito conviene destacar que la facultad de vigilancia con que cuenta la CNBV tiene como fuente la información financiero-económica que las entidades y sociedades financieras entregan a la autoridad reguladora, información que esta última puede solicitar de forma directa a aquéllas.

Esta facultad tiene como objetivo prioritario el que la CNBV se cerciore de que las entidades y sociedades que conforman el sistema financiero cumplan con los lineamientos previstos en la normatividad que regula al sector; el incumplimiento de dicha normatividad puede derivar en sanciones administrativas (como multas), o incluso en sanciones de índole penal.

#### *Prevención y corrección*

Al respecto, el párrafo séptimo del artículo 5 de la LCNBV dispone:

#### **Artículo 5.- ...**

...

...

...

...

...

La prevención y corrección se llevarán a cabo mediante el establecimiento de programas, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, tendientes a eliminar irregularidades. Asimismo, dichos programas se establecerán cuando las entidades presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad, pudiendo en todo caso instrumentarse mediante acuerdo con las propias entidades. El incumplimiento de los programas podrá

---

<sup>61</sup> *Idem.*

dar lugar al ejercicio de la facultad contenida en la fracción XV del artículo 4 de esta Ley, sin perjuicio de las sanciones contempladas en el artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito.

...

...<sup>62</sup>

El ejercicio de estas facultades por parte de la CNBV implica que las entidades financieras atraviesan, ya sea por una crisis de solvencia o de liquidez, o bien, que infringieron alguna normatividad que les resultaba aplicable.

Vale la pena hacer notar que no toda violación a alguno de los preceptos de las leyes que rigen a las entidades y sociedades financieras o el hecho de que experimenten una crisis de solvencia o liquidez supone que el resultado necesario sea una sanción administrativa, como alguna de las señaladas en el artículo 108 de la LIC, ni la revocación de la autorización para operar, o menos aún, que sean declaradas en estado de resolución.

Por ejemplo, pueden someterse a programas de autocorrección, cuando alguna institución de crédito llegare a detectar irregularidades o incumplimientos a lo previsto en la LIC, los cuales, para la procedencia del referido programa, deben ser informados a la CNBV.

Corresponde a la CNBV autorizar el programa de autocorrección que las instituciones de banca múltiple eventualmente llegaren a presentarle, ello, a condición de que las irregularidades o incumplimientos a la LIC no hubiesen sido detectados por la CNBV en el ejercicio de sus facultades de supervisión y vigilancia, es decir, las entidades y sociedades que desearan acogerse a este programa, deben hacer del conocimiento de la CNBV la existencia de alguna irregularidad o violación a la LIC antes de que la misma sea detectada por aquélla.

---

<sup>62</sup> *Idem.*

### C) Estructura organizacional

La CNBV para la consecución de sus objetivos y el ejercicio de sus facultades está conformada por:

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

#### *Junta de Gobierno*

Sobre la integración de la Junta de Gobierno de la CNBV, el artículo 11 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores señala:

**Artículo 11.-** La Junta de Gobierno estará integrada por *diez vocales, más el Presidente de la Comisión, que lo será también de la Junta, y dos Vicepresidentes de la propia Comisión que aquél designe.* La Secretaría de Hacienda y Crédito Público designará cinco vocales; el Banco de México tres vocales y las Comisiones Nacionales de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro un vocal cada una.

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.<sup>63</sup>

En virtud de que la CNBV es un órgano desconcentrado adscrito a la SHCP, esta última se encuentra facultada para elegir al mayor número de los vocales que integran la Junta de Gobierno de aquélla.

Por otra parte, destacan como facultades de la Junta de Gobierno de la CNBV las siguientes:

- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la CNBV;

---

<sup>63</sup> *Idem.*

- Autorizar la constitución y operación de aquellas entidades financieras que señalan las leyes y, en su caso, acordar la revocación de dichas autorizaciones;
- Aprobar disposiciones relacionadas con la organización de la CNBV y con las atribuciones de sus unidades administrativas; y
- Resolver sobre asuntos que el Presidente de la CNBV someta a su consideración.

### *Presidencia*

El Presidente de la CNBV es su máxima autoridad administrativa, es designado por el titular de la SHCP. Es el responsable de ejecutar los acuerdos que en el ejercicio de sus funciones tome la Junta de Gobierno.

Destacan como facultades del Presidente de la CNBV las que a continuación se enlistan:

- Es el representante legal de la CNBV;
- Ejecuta los acuerdos de la Junta de Gobierno;
- Presenta a la Junta de Gobierno de la CNBV informes sobre la situación de las entidades y mercados financieros;
- Informa al Banxico sobre la liquidez y solvencia de las entidades financieras, cuando éste se lo solicite, facultad de la más alta relevancia; y
- Presenta a la Junta de Gobierno de la CNBV proyectos de disposiciones relacionadas con la organización de la CNBV y con las atribuciones de sus unidades administrativas.

### *Vicepresidencias*

Están facultadas para ejercer de forma directa las atribuciones que sean competencia de las direcciones generales y direcciones generales adjuntas que les estén adscritas, según la adscripción orgánica que determine la Junta de Gobierno de la CNBV mediante el “*Acuerdo por el que el presidente de la Comisión Nacional*



*Bancaria y de Valores delega facultades en los vicepresidentes, directores generales y directores generales adjuntos de la propia Comisión”, publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 30 de noviembre de 2015.*

Aunado a lo anterior, tienen las atribuciones ejecutivas siguientes, según lo dispuesto por el artículo 15 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores:<sup>64</sup>

**Artículo 15.- ...**

...

- I. Informar de manera periódica al Presidente y a la Junta de Gobierno, del ejercicio de sus atribuciones;
- II. Preparar para acuerdo del Presidente y, en su caso, presentar los informes, dictámenes y proyectos de disposiciones que elaboren las direcciones generales que les estén adscritas y que deben someterse a la consideración y aprobación de la Junta de Gobierno, salvo los que sean competencia exclusiva del Presidente, así como aquellos asuntos que el Presidente estime conveniente hacer del conocimiento de la Junta de Gobierno;
- III. Planear, formular y dirigir los programas anuales de labores de las respectivas unidades administrativas que les estén adscritas;
- IV. Recibir en acuerdo a los titulares de las unidades administrativas de su adscripción;
- V. Participar en foros de consulta y agrupaciones de organismos de supervisión y regulación financiera a nivel nacional e internacional, esto último, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Internacionales y previa instrucción del Presidente. En el desempeño de dichas atribuciones, se podrán designar sustitutos de entre los servidores públicos de la Comisión;
- VI. Ejecutar las instrucciones y demás actividades que les encomiende el Presidente;

---

<sup>64</sup> De acuerdo con lo dispuesto en la fracción II, inciso A) del artículo 4° del RICNBV, las Vicepresidencias de la CNBV son:

**ARTÍCULO 4.- ...**

I. ...

II. ....

A) ...

1) Vicepresidencia de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A; 2) Vicepresidencia de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros B; 3) Vicepresidencia de Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares; 4) Vicepresidencia de Supervisión Bursátil; 5) Vicepresidencia Técnica; 6) Vicepresidencia de Política Regulatoria; 7) Vicepresidencia Jurídica; 8) Vicepresidencia de Normatividad; 9) Vicepresidencia de Supervisión de Procesos Preventivos, y 10) Vicepresidencia de Administración y Planeación Estratégica.

B) ...

Cfr. Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de noviembre de 2014 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma.htm>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

- VII. Expedir certificaciones de los documentos relativos a los asuntos de su competencia, y
- VIII. Llevar a cabo las demás actividades que conforme a su competencia se deriven de las disposiciones legales y administrativas aplicables, y los acuerdos delegatorios.”

### *Direcciones generales*

El objeto de estas direcciones generales es procurar el mejoramiento constante de la facultad de supervisión que ejerce sobre las entidades y sociedades financieras la CNBV, ello mediante el desarrollo, actualización y homologación de las metodologías de supervisión.

Su papel es fundamental, por lo que hace a la supervisión a cargo de la CNBV, ya que son dichas direcciones generales las que ordenan la realización de visitas de inspección a entidades financieras, efectúan la facultad de vigilancia sobre las mismas, determinan medidas correctivas aplicables, y evalúan los riesgos a que están sujetas las entidades y sociedades que conforman el sistema financiero.

De acuerdo con el artículo 16 del reglamento anteriormente referido, son facultades de las direcciones generales las siguientes<sup>65</sup>:

---

<sup>65</sup> La fracción II del inciso B) del artículo 4° del reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores establece que son Direcciones Generales de la CNBV:

**ARTÍCULO 4.- ...**

I. ...

II. ....

A) ...

B) ...

Dirección General de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A; 2) Dirección General de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros B; 3) Dirección General de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros C; 4) Dirección General de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros D; 5) Dirección General de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros E; 6) Dirección General de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros F; 7) Dirección General de Supervisión de Uniones de Crédito; 8) Dirección General de Supervisión de Sociedades Financieras Populares; 9) Dirección General de Supervisión de Banca de Desarrollo y Entidades de Fomento; 10) Dirección General de Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Préstamo A; 11) Dirección General de Supervisión de Cooperativas de Ahorro y Préstamo B; 12) Dirección General de Supervisión de Entidades e Intermediarios Bursátiles; 13) Dirección General de Fondos de Inversión; 14) Dirección General de Asuntos Jurídicos Bursátiles; 15) Dirección General de

## **Artículo 16.- ...**

...

I. Ordenar la realización de visitas de inspección, efectuar la vigilancia y determinar las medidas correctivas y, en su caso, formular las recomendaciones a las Entidades y Asesores en inversiones, según el ámbito de su competencia, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables;

II. Autorizar al personal que tengan adscrito, para que durante la práctica de una visita de inspección, éstos puedan solicitar la información que estimen necesaria, quedando comprendida la relativa al titular o beneficiario que corresponda a las operaciones y servicios que realicen dichas Entidades o Asesores en inversiones y que en términos de las leyes relativas al sistema financiero mexicano se encuentren protegidas por algún tipo de secreto; III. Evaluar los riesgos incluyendo los discrecionales o no discrecionales, a que están sujetas las Entidades que supervisen, los sistemas de control y la calidad en la administración, lo que podrán efectuar de manera individual o consolidada en el caso de Entidades agrupadas y Entidades que utilicen entre ellas denominaciones iguales o semejantes, actúen de manera conjunta, ofrezcan servicios complementarios o tengan accionistas en común.

III. ...

IV. Practicar visitas de inspección a Entidades y Asesores en inversiones ya sean ordinarias, especiales y de investigación, para lo cual podrán efectuar la revisión, verificación, comprobación y evaluación de operaciones y auditoría de registros y procesos, incluyendo aquéllos que se encuentren en sistemas automatizados, en el ámbito de su competencia, para comprobar el estado en que se encuentran las Entidades o Asesores en inversiones, que se ajusten al cumplimiento de los ordenamientos jurídicos que las rijan, así como a los sanos usos y prácticas de los mercados financieros;

V. Vigilar, por medio del análisis de información económica, financiera, contable y corporativa a las Entidades o Asesores en inversiones que supervisen el cumplimiento de los ordenamientos jurídicos aplicables;

VI. Investigar aquellos actos de personas físicas o morales que realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero mexicano, sin contar para ello con la autorización, concesión o registro que las mismas leyes establezcan, pudiendo al efecto ordenar visitas de investigación a los presuntos responsables;

---

Emisoras; 16) Dirección General de Metodologías y Análisis de Riesgo; 17) Dirección General de Supervisión de Participantes en Redes; 18) Dirección General de Supervisión de Riesgo Operacional y Tecnológico; 19) Dirección General de Análisis e Información; 20) Dirección General de Supervisión de Conducta de Participantes del Mercado; 21) Dirección General de Desarrollo Regulatorio; 22) Dirección General de Asuntos Internacionales; 23) Dirección General de Estudios Económicos; 24) Dirección General para el Acceso a Servicios Financieros; 25) Dirección General de Delitos y Sanciones; 26) Dirección General Contenciosa; 27) Dirección General de Visitas de Investigación; 28) Dirección General de Autorizaciones al Sistema Financiero; 29) Dirección General de Autorizaciones Especializadas; 30) Dirección General de Disposiciones; 31) Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita A; 32) Dirección General de Prevención de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita B; 33) Dirección General de Atención a Autoridades; 34) Dirección General de Informática; 35) Dirección General de Programación, Presupuesto y Recursos Materiales; 36) Dirección General de Organización y Recursos Humanos; 37) Dirección General de Planeación Estratégica; 38) Dirección General de Métodos y Procesos de Supervisión, y 39) Dirección General de Proyectos Especiales y Comunicación Social.

*Cfr. Idem.*

VII. Realizar observaciones a las Entidades o Asesores en inversiones sujetos a la supervisión de la Comisión, cuando en ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, detecten elementos de los que puedan derivarse hechos, actos u omisiones que impliquen el probable incumplimiento de las disposiciones aplicables o de las sanas prácticas de los mercados financieros;  
VIII. Formular recomendaciones a las Entidades y Asesores en inversiones, y  
IX. Ejercer las atribuciones señaladas en el artículo 17 y demás del presente Reglamento, según corresponda al ámbito de su competencia.

### *Del Órgano Interno de Control*

La CNBV tendrá un Órgano Interno de Control al frente del cual estará un titular designado en términos de lo dispuesto en la fracción XII del artículo 37 de la LOAPF, es decir, será designado por el titular de la Secretaría de la Función Pública, de la cual este Órgano de Control dependerá jerárquica y funcionalmente.

Las atribuciones del titular de este Órgano Interno de Control estarán determinadas por la citada LOAPF, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos aplicables.

Finalmente, cabe aclarar que las unidades administrativas que auxilian al Presidente de la CNBV para el desempeño de sus funciones son precisamente las Vicepresidencias y Direcciones Generales previamente indicadas, lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 4 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

## **2.4. Instituto para la Protección al Ahorro Bancario**

Como previamente se apuntó, el IPAB es un organismo descentralizado sectorizado a la SHCP, con personalidad jurídica y patrimonio propios,<sup>66</sup> gobernado por una Junta de Gobierno y administrado por un Secretario Ejecutivo.

Si bien es cierto que el IPAB -al igual que el Banxico, la SHCP y la CNBV-, forma parte de las autoridades reguladoras del sistema financiero, cabe hacer una

---

<sup>66</sup> Véase *supra*, nota a pie de página 31.

distinción: a diferencia de aquéllos, el IPAB *únicamente actúa como autoridad reguladora respecto de las instituciones de banca múltiple*, no así en relación con otros intermediarios del sistema financiero, como podrían ser instituciones de banca de desarrollo, casas de bolsa, almacenes generales de depósito, etc.

Dicho de otra forma, aun cuando de conformidad con el *Catálogo del Sistema Financiero Mexicano* que elabora la SHCP, el IPAB es considerado como una autoridad reguladora del sistema financiero, solamente regula a aquellas instituciones pertenecientes al sistema bancario, concretamente, a las instituciones de banca múltiple, por lo que en términos prácticos, *el IPAB funge como autoridad reguladora del sistema bancario, no del sistema financiero como un todo*.

¿Cuándo opera el IPAB? Responder esta pregunta permitirá una mayor claridad respecto de su trascendencia dentro del sistema bancario y arrojará luz respecto de *cómo* opera cuando las instituciones de banca múltiple enfrentan una crisis que puede ser de solvencia, o bien, de liquidez (estos términos se desarrollarán a mayor profundidad más adelante).

Imagínese este escenario: algún usuario del sistema bancario requiere ir a alguna de las sucursales donde tiene aperturada una cuenta a efecto de retirar cierta cantidad de dinero. El cajero de la institución bancaria en cuestión le informa que por el momento, el banco no cuenta con los fondos suficientes para pagar, y no hay certeza de cuándo podrá ese banco hacer el pago de los fondos que le fueron requeridos.

Peor aún, esta situación se repite con cientos (o quizá miles) de usuarios, quienes se percatan de que es muy probable que ese banco no pueda proveerlos de los fondos que requieren durante un período relativamente largo.

Algunos de esos usuarios depositaron otra parte de su dinero en otro u otros bancos, por lo que deciden retirar su dinero, lo cual podría generar una crisis de liquidez para dichas instituciones (si no tienen con qué pagar al público que reclama fondos).

Es una especie de bola de nieve, que se origina por la falta de fondos de los bancos para pagar a los ahorradores que depositan su dinero en estos últimos. En una situación así, ¿cómo obtendrían los bancos en problemas recursos suficientes para hacer frente a sus obligaciones de pago con el público ahorrador?

La institución encargada de garantizar el pago de depósitos a los ahorradores es precisamente el IPAB. Cuando tiene lugar una crisis como la descrita en los párrafos precedentes, es el IPAB la institución responsable de garantizar el pago de depósitos a los ahorradores de la banca múltiple.

Vale la pena resaltar que el IPAB no garantiza el pago de cualesquiera operaciones, sino sólo el de aquellas señaladas en las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, ello, por así disponerlo el artículo sexto de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, las cuales son:

- Recibir depósitos bancarios de dinero (a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con previo aviso), y
- Préstamos y créditos.

De igual forma, por lo que hace a las operaciones previamente señaladas, el IPAB garantizará su pago hasta por un monto que no deberá exceder el equivalente en moneda nacional de 400,000 Unidades de Inversión (UDIS)<sup>67</sup> por cada

---

<sup>67</sup> “El Congreso de la Unión, mediante el Decreto por el que se establecen las obligaciones que podrán denominarse en Unidades de Inversión y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley del Impuesto sobre la Renta, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1o. de abril de 1995, creó la figura jurídica denominada "unidad de inversión" conocida por sus siglas `UDI´...dicha unidad de inversión se creó para alcanzar la estabilidad y lograr la recuperación económica, mediante la promoción del ahorro y el establecimiento de los mecanismos que permitan la rehabilitación financiera de las empresas productivas, así como de las personas deudoras del sistema bancario del país. De ahí que en las operaciones celebradas por intermediarios financieros y en general en las transacciones comerciales, las obligaciones pactadas que así lo establecieran, se denominarían unidades de cuenta de valor real constante, o de manera abreviada, unidad de inversión o "UDI", y tendrían un valor en moneda nacional que el Banco de México calcularía y daría a conocer cada día mediante el Diario Oficial de la Federación, de manera que en la fecha de su establecimiento, dicho valor sería de un nuevo peso y, posteriormente, se iría ajustando proporcionalmente a la variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor, de lo cual se concluye que las unidades de inversión (UDIS) son una unidad de cuenta y no monetaria.”

depositante, con independencia del número de cuentas que tenga aperturadas en el mismo banco (o en otros bancos).

Cuando el monto de las obligaciones que el IPAB deba garantizar exceda del equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS (por cada persona física o moral), no podrá ser cubierto por la autoridad reguladora, y deberá ser reclamado de forma directa a la institución de banca múltiple que en principio debió pagarlo, conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables; es decir, los usuarios cuyo excedente no hubiere sido cubierto por el IPAB, tendrían que demandar el pago respectivo por la vía judicial.

#### **2.4.1. Facultades**

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, entre las facultades del IPAB están:

---

*Cfr. Tesis: 1a./J. 16/2012, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, octubre de 2012, p. 873.*

La CNBV define a las Unidades de Inversión como: “Es un índice con valor diario publicado por el Banco de México que varía de acuerdo a la evolución de la inflación cuya finalidad, en cuanto a las operaciones financieras, es que a él se vinculen instrumentos de inversión o de financiamiento sobre los cuales de esa forma se pacten tasas de interés reales.”

*Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Glosario de Términos, voz: UDI [en línea], <[https://portafolioinfoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf)>, [consulta: 9 de marzo, 2019].*

Desde un punto de vista doctrinal, es posible definir a las Unidades de Inversión de la siguiente manera: “La unidad de inversión (UDI) es una medida de equivalencia creada al inicio de la crisis de 1994-1995, con el propósito de mantener una referencia estable del valor monetario de una obligación a través del tiempo, mediante un número que se incrementa diariamente por su contraste con un algoritmo a cargo del banco de México. Así, el número de UDÍ’s se mantiene en el transcurso del tiempo, pero el monto de referencia de cada una cambia diariamente, de forma que el día del cumplimiento de una obligación monetaria, ese número de UDÍ’s se multiplica por el valor en pesos que tenga en esa fecha exacta”.

*Cfr. Dávalos, Mejía, op. cit., pie de página 54, p. 187.*

Así por ejemplo, al día 25 de marzo de 2019, una UDI tenía un valor equivalente en moneda nacional de 6.254607 pesos, por tanto, el límite en UDIS que el IPAB estaría obligado a garantizar a cada depositante (tratándose de obligaciones garantizadas), sería por la cantidad de \$2, 501,842.80 (Dos millones quinientos un mil ochocientos cuarenta y dos pesos 80/100 M.N.).

*Cfr. Banco de México, Sistema de Información Económica [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&sector=8&locale=es>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].*

- Asumir y pagar las obligaciones que estén garantizadas (depósitos, créditos y préstamos);
- Otorgar financiamiento a las instituciones de crédito como parte de los programas de saneamiento a éstas;
- Fungir como liquidador de las instituciones de crédito;
- Cuando hubiere adquirido bienes de una institución de crédito con falta de liquidez o solvencia, enajenar dichos bienes, y
- Denunciar o formular querrela ante el Ministerio Público Federal de los hechos que conozca con motivo del desarrollo de sus funciones, que puedan ser constitutivos de delito.

Cabe señalar que una vez que una institución de banca múltiple se encuentra en estado de resolución (procedimiento que se analizará en el Capítulo 3), corresponderá al IPAB decidir si el banco en cuestión es *saneado*, o bien, entra en etapa de *liquidación*, decisión que corresponde a la Junta de Gobierno del IPAB (fracción II del artículo 147 de la LIC).

#### **2.4.2. Facultad reglamentaria**

El IPAB, al igual que el resto de las autoridades reguladoras del sistema financiero, cuenta con la facultad de expedir disposiciones de carácter general en aras de cumplir con las atribuciones que le son conferidas tanto por la Ley de Protección al Ahorro Bancario, como por otras disposiciones en materia financiera.

Concretamente, es la LIC la que dota al IPAB de la facultad reglamentaria, tal y como se desprende de los artículos que se analizan a continuación.

El artículo 109 Bis-9 de la LIC regula los “programas de autocorrección”, que pueden ser aplicable a las instituciones de banca múltiple cuando éstas detectan irregularidades o incumplimientos a la normativa que les es aplicable, y dan aviso de ello a la CNBV.

Dichos programas estarán sujetos a diversas disposiciones de carácter general que emitan, tanto la CNBV, la CONDUSEF o el IPAB:



**Artículo 109 Bis 10.-** Los programas de autocorrección a que se refiere el artículo 109 Bis 9 de esta Ley, se sujetarán a las disposiciones de carácter general que emitan las Comisiones Nacionales Bancaria y de Valores o para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros o el *Instituto para la Protección al Ahorro Bancario*, según corresponda. ...

...

...

...

... (Énfasis añadido).<sup>68</sup>

Por su parte, el párrafo segundo del artículo 124 de la LIC establece que la información que las instituciones de banca múltiple estén obligadas a proporcionar al IPAB en relación con los titulares de las operaciones activas y pasivas, las características de las operaciones que la institución de banca múltiple mantenga con cada uno de ellos, así como las operaciones relacionadas con obligaciones garantizadas (depósitos, créditos y préstamos), deberá sujetarse a las disposiciones de carácter general que emita el IPAB:

**Artículo 124.-** ...

...

*La clasificación a que se refiere el párrafo anterior se sujetará a las reglas de carácter general que para tales efectos expida el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a través de su Junta de Gobierno...*"

...

I. y II. ...

...

...

...<sup>69</sup>

Cuando la CNBV declara como medida cautelar la intervención de un banco (que puede darse por una variedad de supuestos), el IPAB designará a un administrador cautelar que será auxiliado por un consejo consultivo. Al respecto, el último párrafo del artículo 138 de la LIC dispone:

**Artículo 138.-** ...

...

...

...

...

...

---

<sup>68</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma 22/VI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>69</sup> *Idem*.

*El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario establecerá, mediante reglas de carácter general, las demás disposiciones a que deberá sujetarse el consejo consultivo.<sup>70</sup>*

Asimismo, cuando el IPAB pague a los ahorradores los fondos que un banco en problemas fue incapaz de liquidar (como se recordará, hasta por 400,000 UDIS), dicho pago estará sujeto a disposiciones de carácter general que el propio IPAB hubiere expedido. Lo anterior, de conformidad con el párrafo tercero del artículo 191 de la Ley de Instituciones de Crédito:

**Artículo 191.- ...**

El pago que realice el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario se sujetará al procedimiento que éste establezca mediante disposiciones de carácter general.

...

...

...<sup>71</sup>

En otro supuesto, cuando las instituciones de banca múltiple se encuentren en estado de liquidación y sus activos deban ser transferidos a otro banco financieramente sano, el párrafo segundo del artículo 194 de la LIC señala:

**Artículo 194.- ...**

...

La transferencia de activos o pasivos a que se refiere el párrafo anterior se sujetará a los lineamientos de carácter general que emita el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario previa aprobación de su Junta de Gobierno...

I.

a) a e) ...

II. a VII. ...

...

...<sup>72</sup>

Cuando se hubiere hecho la transferencia de activos y pasivos referida en el párrafo que antecede, el encargado de la liquidación del banco insolvente deberá publicar un aviso de dicha transferencia tanto en el Diario Oficial de la Federación como en un diario de amplia circulación nacional. Tal acción se registrará por las disposiciones de carácter general que emita el IPAB, ello, por así disponerlo el párrafo segundo del artículo 196 de la LIC:

**Artículo 196.- ...**

---

<sup>70</sup> *Idem.*

<sup>71</sup> *Idem.*

<sup>72</sup> *Idem.*

...  
...El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, mediante reglas de carácter general, determinará las características de la publicación a que se refiere este artículo.

...  
...<sup>73</sup>

Por otra parte, cuando el IPAB deba pagar operaciones pasivas a cargo de una institución de banca múltiple en liquidación, el pago que hiciere el Instituto deberá regirse por disposiciones de carácter general que él mismo emita, tal y como lo señala la fracción IV del artículo 198 de la LIC:

**Artículo 198.- ...**

I. a III. ...

IV. El pago se realizará sujetándose al procedimiento que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario establezca mediante disposiciones de carácter general...”

V. a VIII. ...

Cuando se trate de enajenación de bienes de una institución de banca múltiple insolvente o carente de liquidez, y cuando jurídicamente éstos tengan un problema de disponibilidad, o bien, se dé una situación que implique un deterioro en su valor, el párrafo segundo del artículo 203 de la LIC dispone:

**Artículo 203.- ...**

Tratándose de la determinación del valor mínimo de referencia de cualquier bien al que se asocie una problemática jurídica que afecte su disponibilidad o que implique un inminente deterioro en su valor, deberán atenderse los lineamientos de carácter general que para tal efecto emita el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, previa aprobación de su Junta de Gobierno.

...

...

...<sup>74</sup>

El artículo 207 de la LIC establece la prohibición para los empleados del IPAB, miembros de su Junta de Gobierno, así como de cónyuges y parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado de aquéllos, de participar en los procedimientos de enajenación de bienes de una institución de crédito insolvente.

En su fracción V, el referido artículo a la letra señala:

---

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> *Idem.*

**Artículo 207.- ...**

I. a IV. ...

V. Las demás personas físicas o morales que se ubiquen dentro de alguno de los supuestos de conflicto de interés que determine la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, mediante disposiciones de carácter general.

...

...<sup>75</sup>

Finalmente, el artículo 22 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en su párrafo segundo estatuye lo siguiente:

**Artículo 22.- ...**

Las Instituciones deberán entregar al Instituto, la información de sus operaciones pasivas para el cálculo de las cuotas ordinarias de conformidad con las Disposiciones que emita el Instituto, previa aprobación de su Junta de Gobierno.<sup>76</sup>

Dado que el IPAB es un organismo descentralizado sectorizado a la SHCP, le son aplicables los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, es decir, las disposiciones que emita el IPAB deben limitarse a *ejecutar y desarrollar la ley*; el IPAB carece del poder de innovación o configuración normativa.

### 2.4.3. Estructura organizacional

El gobierno y administración del IPAB están a cargo de una Junta de Gobierno y un Secretario Ejecutivo, respectivamente. La Junta de Gobierno está integrada por siete vocales, y son los siguientes:

- El titular de la SHCP;
- El Gobernador del Banxico;
- El Presidente de la CNBV; y
- Cuatro vocales designados por el Presidente de la República (quienes deben ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores, y en sus recesos, por la misma porción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión).

---

<sup>75</sup> *Idem.*

<sup>76</sup> Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999, última reforma 10/I/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

### *Junta de Gobierno*

De acuerdo con el artículo 80 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (en adelante, referida únicamente como LPAB), entre las facultades de la Junta de Gobierno se encuentran:

- Resolver sobre la procedencia de los apoyos que otorgare el IPAB;
- Aprobar las cuotas ordinarias que las instituciones de banca múltiple están obligadas a cubrir;
- Aprobar los informes que deban enviarse al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión;
- Aprobar las reservas que sean necesarias para el buen funcionamiento del IPAB;
- Requerir la información necesaria al Secretario Ejecutivo para llevar a cabo sus actividades de evaluación de las instituciones de banca múltiple;
- Nombrar, a propuesta de cuando menos dos de sus vocales, al Secretario Ejecutivo del IPAB, y
- Realizar todos aquellos actos y operaciones que fuesen necesarios para la mejor administración del IPAB.

### *Secretario Ejecutivo*

El Secretario Ejecutivo es nombrado por la Junta de Gobierno del IPAB; de acuerdo con el artículo 84 de la Ley del IPAB, tiene, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Administrar el IPAB;
- Ejercer la representación legal del IPAB;
- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que tome la Junta de Gobierno;
- Elaborar y someter a la aprobación de la Junta de Gobierno los proyectos de estructura básica y el estatuto orgánico del IPAB, así como los

proyectos de reglamentos interiores, de servicios y de control interno del Instituto, y

- Las demás que de manera expresa le asigne la Junta de Gobierno.

Por otra parte, y a manera de conclusión del presente apartado, el resto de las autoridades que regulan el sistema financiero en México son: la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

Tanto la CNSF como la CONSAR son órganos desconcentrados de la SHCP, es decir, poseen autonomía técnica respecto de ésta, pero se encuentran jerárquicamente subordinados a ella. La CONDUSEF, por su parte, es un organismo descentralizado sectorizado a la SHCP.

Estas autoridades se rigen por las siguientes disposiciones:

- CNSF – Ley de Instituciones de Seguros y Fianzas;
- CONSAR – Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; y
- CONDUSEF – Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros;

En virtud de que ninguna de estas autoridades regula el proceso de resolución de instituciones de banca múltiple, ni guarda relación con éste -y cuyo estudio es objeto del presente trabajo-, se omite mencionar sus facultades y estructura organizacional.

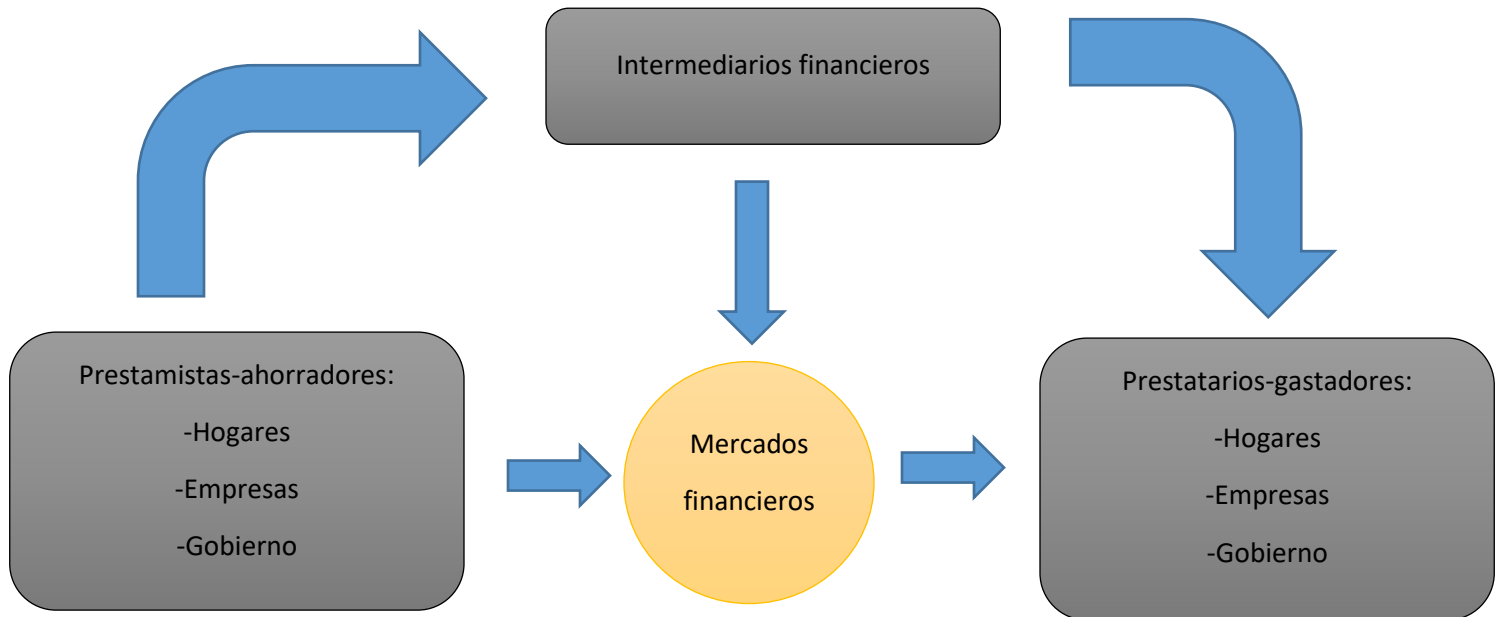
### 3. INTERMEDIARIOS FINANCIEROS

Los intermediarios financieros son aquellas entidades del sistema financiero mexicano que tienen como principal función la movilización de fondos dentro de dicho sistema. Ello lo hacen a través del mecanismo denominado como “financiamiento indirecto”.

De acuerdo con Mishkin, el financiamiento indirecto:

...involucra a un intermediario financiero que se encuentra entre el prestamista ahorrador y el prestatario-gastador, y ayuda a transferir fondos de uno a otro. Un intermediario financiero hace esto al solicitar préstamos de fondos del prestamista ahorrador, y luego, al utilizar tales fondos para hacer préstamos a los prestatarios-gastadores.<sup>77</sup>

La operación que realizan los intermediarios financieros puede esquematizarse de la siguiente manera (las flechas representan el flujo de dinero):<sup>78</sup>



Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción IV del artículo 3° de la LCNBV, los intermediarios que forman parte del sistema financiero mexicano son:

**Artículo 3.- ...**

I. a IV. ...

a)...las sociedades controladoras y subcontroladoras de grupos financieros, **instituciones de crédito**, casas de bolsa, bolsas de valores, fondos de inversión, sociedades operadoras de fondos de inversión, sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión, almacenes generales de depósito, uniones de crédito, casas de cambio, sociedades financieras de objeto múltiple reguladas, sociedades financieras populares, instituciones para el depósito de valores, contrapartes centrales, instituciones calificadoras de valores, instituciones de tecnología financiera, sociedades de información crediticia, sociedades financieras

<sup>77</sup> Mishkin, *op.cit.*, p. 36.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 26. En la figura original, los prestamistas y prestatarios se enlistaban de acuerdo con su preeminencia o relevancia dentro del sistema financiero estadounidense; en la figura que aquí se muestra el orden en que aparecen no pretende establecer jerarquía alguna entre ellos. Aparece como Figura 1 en el texto de origen.

comunitarias, sujetas a la supervisión de la Comisión y los organismos de integración financiera rural, así como otras instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la Comisión ejerza facultades de supervisión, todas ellas constituidas conforme a las leyes mercantiles y financieras.

b) ...

V. a VIII. ... (Énfasis añadido).<sup>79</sup>

Dado que rebasa los propósitos de este trabajo presentar un análisis pormenorizado de todas y cada una de estas entidades financieras, sólo se detallarán los intermediarios financieros del sistema bancario.

### **3.1. Sistema Bancario Mexicano**

Desde un punto de vista netamente jurídico, la LIC, en su artículo 3º, establece que el sistema bancario mexicano está integrado por las entidades que a continuación se indican:

- Banco de México;
- Instituciones de banca múltiple;
- Instituciones de banca de desarrollo;
- Fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, y
- Organismos autorregulatorios bancarios.

Es decir, si bien estas entidades son parte del sistema financiero, sólo ellas constituyen o integran al sistema bancario nacional. En otras palabras, las entidades que forman parte del sistema bancario se encuentran subsumidas dentro del sistema financiero, y tienen funciones que las particularizan y distinguen del resto de las entidades y sociedades que componen al sistema financiero en su conjunto.

---

<sup>79</sup> Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 1995, última reforma 9/III/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46_090318.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].



Uno de los criterios que permiten distinguir a una entidad del sistema bancario de otra que no lo es, radica justamente en las *funciones propias y diferenciadas* que lleva a cabo una institución que es integrante de dicho sistema.

En este punto es necesario hacer una aclaración no sólo pertinente, sino necesaria: ni los fideicomisos públicos constituidos por el gobierno federal, ni los organismos autorregulatorios bancarios serán objeto de estudio y análisis de este trabajo, fundamentalmente porque ninguno de ellos es parte del procedimiento de resolución bancaria, aun cuando sí son integrantes del sistema bancario mexicano.

Aunado a lo anterior, por lo que respecta a las instituciones de banca de desarrollo, únicamente se hará una caracterización general de las mismas, con el objeto primordial de distinguir las de otras entidades que son parte del sistema bancario: las instituciones de banca múltiple, lo cual se hará más adelante.

En suma, cuando aquí se hable de entidades del sistema bancario, solamente se hará referencia a las instituciones de banca múltiple, es decir, a los bancos, por ser éstos las únicas entidades que pueden ser declaradas por las autoridades regulatorias (del sistema bancario) en estado de resolución.

Tras esta disquisición, retomando las funciones que permiten distinguir a las instituciones que integran el sistema bancario de cualesquiera otras que son parte del sistema financiero, se pueden señalar las siguientes:

*“...la banca tiene un papel tan relevante en la canalización de fondos a prestatarios con oportunidades de inversión productiva, [que] esta actividad es importante para garantizar que el sistema financiero y la economía operen de manera continua y eficiente”.*<sup>80</sup>

Así, se tiene que la función característica de las instituciones de crédito es precisamente la canalización de fondos, o dicho de otra forma, la captación de recursos del público ahorrador.

---

<sup>80</sup> Mishkin, *op.cit.*, p. 213.

La ley mexicana que regula a las entidades del sistema bancario, la LIC, en su artículo 2º, establece que *sólo* podrán captar recursos del público ahorrador las instituciones de crédito, no obstante lo anterior, existen otras entidades financieras que de igual forma están facultadas por la propia LIC para captar recursos del público ahorrador.

Sobre el particular, el artículo 2º de la ley anteriormente referida dispone a letra lo siguiente:

**Artículo 2o.-** El servicio de banca y crédito *sólo* podrá prestarse por instituciones de crédito, que podrán ser:

- I. Instituciones de banca múltiple, y
- II. Instituciones de banca de desarrollo.

...

...

...

... (Énfasis añadido).<sup>81</sup>

Asimismo, la LIC establece una excepción a la aparente prohibición que ella misma establece en el artículo 2º para que las entidades y sociedades financieras distintas a las instituciones de banca múltiple capten recursos del público.

En su artículo 103 la LIC estatuye la citada excepción en los siguientes términos:

**Artículo 103.-** Ninguna persona física o moral, podrá captar directa o indirectamente recursos del público en territorio nacional, mediante la celebración de operaciones de depósito, préstamo, crédito, mutuo o cualquier otro acto causante de pasivo directo o contingente, quedando obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

Se exceptúa de lo dispuesto en el párrafo anterior a:

- I. Las instituciones de crédito reguladas en la presente Ley, así como a los demás intermediarios financieros debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables;
- II. Los emisores de instrumentos inscritos en el Registro Nacional de Valores colocados mediante oferta pública, respecto de los recursos provenientes de dicha colocación, y
- III. Se deroga.
- IV. Se deroga.

---

<sup>81</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

V. Las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo a que se refiere la Ley General de Sociedades Cooperativas.

VI. Las asociaciones y sociedades, así como los grupos de personas físicas que capten recursos exclusivamente de sus asociados, socios o integrantes, respectivamente, para su colocación entre éstos, que cumplan con los requisitos siguientes:

a) La colocación y entrega de los recursos captados por las asociaciones y sociedades, así como por los grupos de personas físicas citados, sólo podrá llevarse a cabo a través de alguna persona integrante de la propia asociación, Sociedad o grupo de personas físicas;

b) Sus activos no podrán ser superiores a 350,000 UDIS, y

c) Se abstendrán de promover la captación de recursos a persona indeterminada o mediante medios masivos de comunicación.

VII. Las instituciones de tecnología financiera, así como los usuarios de las instituciones de financiamiento colectivo en las operaciones que realicen en dichas instituciones a que se refiere la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera.<sup>82</sup>

Con fundamento en lo anterior, es posible colegir que si bien las instituciones de banca múltiple son las entidades financieras que, dentro del sistema bancario, de manera predominante, captan recursos del público ahorrador, no son las únicas, en virtud de lo dispuesto por el artículo 103 de la LIC.

Ahora bien, en concordancia con el enfoque epistémico de este proyecto (principios que operan como fuentes de legitimidad de las reglas que conforman el sistema bancario), es posible señalar como elemento distintivo de las instituciones de crédito, *los principios* a que están sujetas, los cuales no rigen a todos los intermediarios financieros del sistema financiero, sino solamente a dichas instituciones.

Los primeros dos principios, *la protección de los intereses del público ahorrador y el sano y equilibrado desarrollo del sistema bancario*, se encuentran previstos en el artículo 1° de la LIC; el resto de los principios se consideran implícitos, y son:<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> *Idem.*

<sup>83</sup> Los primeros dos principios son desarrollados por Liliana Rojas-Suárez y Steven R. Weisbrod, en Hausmann Ricardo, Liliana Rojas-Suárez (comps.), *Las crisis bancarias en América Latina*, "Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse", Chile, Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 133 y ss.

- Garantizar que las partes que hayan obtenido beneficios a través de la toma de riesgos (accionistas de los bancos), soporten una gran proporción del costo de la reestructuración del sistema bancario;
- Deben adoptarse medidas encaminadas a reducir el riesgo moral que se suscita cuando las instituciones cuyo patrimonio neto es bajo y se va reduciendo, sigan operando bajo la protección de programas públicos destinados a mantener la integridad del sistema bancario, y
- La reestructuración de un banco en problemas debe tener como objetivo el rescate del sistema financiero y del sector bancario, y sobre todo, la protección de los intereses del público ahorrador, y no el apoyo a los accionistas del banco (rescatar al sistema bancario no debe ser equivalente al rescate de los dueños de los bancos, como aconteció en la crisis bancaria de 1994).

### **3.1.1. Instituciones de crédito**

Como anteriormente se indicó, la LIC establece que el servicio de banca y crédito lo prestan las instituciones de crédito, que a su vez comprenden las siguientes entidades: 1) instituciones de banca de desarrollo, e 2) instituciones de banca múltiple.

Como ya se indicó, únicamente las instituciones de banca múltiple revisten un interés para este trabajo en virtud de que sólo éstas pueden ser declaradas en estado de resolución, es decir, sólo las instituciones de banca múltiple pueden ser objeto del procedimiento de resolución, no obstante lo anterior, es pertinente hacer una distinción entre las instituciones de banca de desarrollo y las de banca múltiple, antes de ahondar en las características muy particulares de estas últimas.

## A) Instituciones de banca de desarrollo

Una de las dos formas en que el derecho mexicano permite que se preste el servicio de banca y crédito es a través de la banca de desarrollo.<sup>84</sup> Pero, ¿qué es la banca de desarrollo y cómo se distingue de la banca múltiple? El jurista Carlos Felipe Dávalos Mejía lo expresa en los siguientes términos:

[La banca de desarrollo] es el servicio de intermediación que presta una entidad paraestatal subordinada al gobierno federal, creada por el Estado con carácter de Sociedad Nacional de Crédito (SNC), consistente en captar recursos del público y percibir fondos fiscalizables para colocarlos en el sector económico asignado por el Congreso de la Unión, que queda obligada a...operar en cumplimiento de las funciones y objetivos que le sean propios, y en la procura de la adecuada atención del sector económico, social o geográfico asignado.<sup>85</sup>

De esta forma, se tiene que las instituciones de banca de desarrollo son creadas por disposición del Congreso de la Unión, se encuentran supeditadas a los lineamientos que para ellas establezca la SHCP, su forma societaria es la Sociedad Nacional de Crédito, y la captación y canalización de fondos que realizan se circunscribe a un sector en particular, con exclusión de todos los demás.

Por lo que hace a sus objetivos, éstos se encuentran delimitados en el artículo 30 de la LIC, que establece:

### **Artículo 30.-** ...

...

Las instituciones de banca de desarrollo tienen como objeto fundamental facilitar el acceso al crédito y los servicios financieros a personas físicas y morales, así como proporcionarles asistencia técnica y capacitación en términos de sus respectivas leyes orgánicas con el fin de impulsar el desarrollo económico. ...

...

---

<sup>84</sup> El artículo 3° de la LIC incluye como parte del sistema bancario nacional a las instituciones de banca de desarrollo, en los siguientes términos:

**“Artículo 3.-** El Sistema Bancario Mexicano estará integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, *las instituciones de banca de desarrollo* y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico que realicen actividades financieras, así como los organismos auto regulatorios bancarios.

...

...” (Énfasis añadido).

Cfr. Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>85</sup> Dávalos Mejía, *op.cit.*, p. 250.

...  
...  
...<sup>86</sup>

Las instituciones de banca de desarrollo son las únicas que, dentro del sistema bancario, tienen como uno de sus objetivos centrales *proporcionar asistencia técnica y capacitación a quienes acuden a ellas solicitando un crédito*. Aunado a lo anterior, su fin primordial es impulsar el desarrollo económico del país.

Asimismo, es menester puntualizar que corresponde a la SHCP expedir el reglamento orgánico de cada institución de banca de desarrollo, ello por así disponerlo el párrafo segundo del artículo 30 de la LIC:

**Artículo 30.-** ...

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

...  
...  
...  
...  
...<sup>87</sup>

Las instituciones de banca de desarrollo son parte de la Administración Pública Paraestatal, por así disponerlo los artículos 45 y 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los cuales a la letra señalan:

**Artículo 45.-** Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

**Artículo 46.-** Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- ...

...<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>87</sup> *Idem*.

<sup>88</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 1976, última reforma 30/XI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_301118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_301118.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

Sobre el capital social de las instituciones de banca de desarrollo, éste se encuentra representado por Certificados de Aportación Patrimonial, los cuales se rigen por lo dispuesto en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en lo que sea compatible con su naturaleza y siempre y cuando no sea contrario a lo establecido en la LIC.

Al respecto, los párrafos segundo y tercero del artículo 32 de la LIC, a la letra señalan:

**Artículo 32.- ...**

Estos títulos se denominarán certificados de aportación patrimonial, deberán ser nominativos y se dividirán en dos series: la serie "A", que representará en todo tiempo el sesenta y seis por ciento del capital de la sociedad, que sólo podrá ser suscrita por el Gobierno Federal; y la serie "B", que representará el treinta y cuatro por ciento restante. Los certificados de la serie "A" se emitirán en título único, serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos que confieren al Gobierno Federal como titular de los mismos. Los certificados de la serie "B" podrán emitirse en uno o varios títulos.<sup>89</sup>

En relación con el capital de las instituciones de banca de desarrollo, que revisten, como ya se dijo, la categoría societaria de sociedades nacionales de crédito, el jurista Carlos Felipe Dávalos Mejía puntualiza que:

*“En la sociedad nacional de crédito el capital proviene tanto de ingresos fiscales, es decir, de dinero de la nación que orgánicamente es operado por la SHCP, como de ingresos generados por la propia operación”.*<sup>90</sup>

Por lo que hace a la administración de las instituciones de banca de desarrollo, la misma está encomendada a un consejo directivo y a un director general, en los términos que sus propias leyes establezcan.

El consejo directivo por su parte, contará con un comité de auditoría, de carácter puramente consultivo (no decisorio como el del propio consejo). Las

---

<sup>89</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>90</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p 258.

atribuciones de ese comité de auditoría estarán determinadas por la CNBV, a través de las disposiciones de carácter general que emita para tal efecto.

Las instituciones de banca de desarrollo tendrán, de igual forma, un órgano de vigilancia, integrado por dos comisarios, de los cuales uno será nombrado por la Secretaría de la Función Pública, y otro por los titulares de los certificados de aportación patrimonial de la serie “B”.

No obstante lo anterior, es oportuno señalar que ni la Secretaría de la Función Pública ni los órganos de vigilancia de las instituciones de banca de desarrollo podrán ejercer las funciones de control, revisión, verificación, comprobación, evaluación y vigilancia que son propias del CNBV.

Por otra parte, actualmente existen seis instituciones que constituyen el sistema de banca de desarrollo mexicano. Estas instituciones son:<sup>91</sup>

- Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)
- Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT)
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF)
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI)
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO)

Para concluir, a continuación se enlistan algunas características -que se consideran centrales-, de la banca de desarrollo, las cuales son:<sup>92</sup>

- La institución se crea mediante una ley federal y en función de ella opera.
- Se trata de una entidad de la administración pública federal que funciona con carácter de sociedad nacional de crédito.

---

<sup>91</sup> Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Banca de Desarrollo* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-de-desarrollo-bd>>, [consulta: 9 de marzo, 2019].

<sup>92</sup> Dávalos Mejía, *op.cit.*, pp. 256 y 257.



- La fuente de sus decisiones no es un órgano de deliberación autónomo, sino la SHCP, a cuyos lineamientos, establecidos a través del consejo directivo, quedan sometidas.
- La forma en que el gobierno federal detenta la propiedad civil de estas instituciones a través de los certificados de aportación patrimonial serie “A” [aunque no es óbice que el gobierno federal sea también propietario de certificados serie “B”].
- Se caracteriza porque su servicio está limitado a determinados sectores económicos y a determinados beneficiarios.
- No disponen de una red de sucursales para la oferta de servicios que presuponga una atención a un público indiscriminado [de ahí su nombre de banca de segundo piso], ya que su objeto social es el desarrollo económico de un sector específico y no la competencia con otros agentes de la banca.
- Su marco normativo está integrado por su propia ley orgánica y subsidiariamente por la LIC y el régimen supletorio de ésta.

## **B) Instituciones de banca múltiple**

Como previamente se expuso, la legislación mexicana contempla dos formas en que se puede prestar el servicio de banca y crédito: la primera de ellas, a través de las instituciones de banca de desarrollo; la segunda, por medio de las instituciones de banca múltiple.

A diferencia de lo que ocurre con las instituciones de banca de desarrollo, que adoptan la forma societaria de sociedades nacionales de crédito, una institución de banca múltiple, para poder operar y prestar el servicio de banca y crédito<sup>93</sup>, debe ser una sociedad anónima de capital fijo, organizada de conformidad

---

<sup>93</sup> La LIC, en su artículo 2°, define a tales operaciones como:

“Artículo 2.- ...

I. ...

II. ...

con lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Mercantiles, lo cual entre otras cosas implica que tendrá como objeto social prestar el servicio de banca y crédito, realizando las operaciones que señala el artículo 46 de la LIC.<sup>94</sup>

---

...se considera servicio de banca y crédito la captación de recursos del público en el mercado nacional para su colocación en el público, mediante actos causantes de pasivo directo o contingente, quedando el intermediario obligado a cubrir el principal y, en su caso, los accesorios financieros de los recursos captados.

...

...

...”

...

<sup>94</sup> De acuerdo con el artículo 46 de la LIC, las instituciones de crédito podrán realizar las siguientes operaciones:

**“Artículo 46.- ...**

I. Recibir depósitos bancarios de dinero: a) A la vista; b) Retirables en días preestablecidos; c) De ahorro, y d) A plazo o con previo aviso;

II. Aceptar préstamos y créditos;

III. Emitir bonos bancarios;

IV. Emitir obligaciones subordinadas;

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;

VIII. Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito;

IX. Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente Ley y de la Ley Mercado de Valores;

X. 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, en los términos de esta Ley;

XI. Operar con documentos mercantiles por cuenta propia;

XII. Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas;

XIII. Prestar servicio de cajas de seguridad;

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

XV. 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; Las instituciones de crédito podrán celebrar operaciones consigo mismas en el cumplimiento de fideicomisos, mandatos o comisiones, cuando el Banco de México lo autorice mediante disposiciones de carácter general, en las que se establezcan requisitos, términos y condiciones que promuevan que las operaciones de referencia se realicen en congruencia con las condiciones de mercado al tiempo de su celebración, así como que se eviten conflictos de interés;

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

XVII. Actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito;

Las actividades que puede desempeñar una institución de banca múltiple se clasifican, de acuerdo con la doctrina, en tres grandes grupos<sup>95</sup>:

- Operaciones activas. Tienen lugar cuando los bancos prestan recursos a sus clientes acordando con ellos una retribución que pagarán en forma de interés;
- Operaciones pasivas. Son aquellas por medio de las cuales los bancos se dedican a la captación de recursos financieros.
- Servicios. Ejemplos de ello son la prestación por parte del banco del servicio de cajas de seguridad, el que la institución desempeñe el cargo de albacea en un juicio sucesorio, el que se encargue de hacer avalúos,

---

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

XIX. Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas;

XX. Desempeñar el cargo de albacea;

XXI. Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias;

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

XXIII. Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda;

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

XXV. Realizar operaciones derivadas, sujetándose a las disposiciones técnicas y operativas que expida el Banco de México, en las cuales se establezcan las características de dichas operaciones, tales como tipos, plazos, contrapartes, subyacentes, garantías y formas de liquidación;

XXVI. Efectuar operaciones de factoraje financiero;

XXVI bis. Emitir y poner en circulación cualquier medio de pago que determine el Banco de México, sujetándose a las disposiciones técnicas y operativas que éste expida, en las cuales se establezcan entre otras características, las relativas a su uso, monto y vigencia, a fin de propiciar el uso de diversos medios de pago;

XXVII. Intervenir en la contratación de seguros para lo cual deberán cumplir con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y en las disposiciones de carácter general que de la misma emanen, y

XXVIII. Las análogas o conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

*Cfr.* Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>95</sup> Menéndez Romero, *op. cit.*, pp. 174 y 175.

o bien el que practique operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

En otro orden de ideas, para que una sociedad anónima pueda organizarse y operar como institución de banca múltiple,<sup>96</sup> requiere de la autorización del gobierno federal, que compete otorgar de manera discrecional a la CNBV, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y la opinión favorable del Banxico.<sup>97</sup>

Por lo que hace al capital social de las instituciones de banca múltiple, éste se divide en capital social ordinario y capital social adicional; el primero estará integrado por acciones de la serie “O”, mientras que el segundo estará representado por acciones serie “L”.

En términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la LIC:

**Artículo 11.-** El capital social de las instituciones de banca múltiple estará formado por una parte ordinaria y podrá también estar integrado por una parte adicional. El capital social ordinario de las instituciones de banca múltiple se integrará por acciones de la serie "O". En su caso, el capital social adicional estará representado por acciones serie "L", que podrán emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento del capital social ordinario, previa autorización de la Comisión Nacional de Valores.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Carlos Felipe Dávalos Mejía señala que el término múltiple “obedece a que una sola entidad presta los servicios que previamente prestaban [sic] diferentes sociedades especializadas en servicios bancarios diversos, que desde su creación conforman, en su conjunto, la prestación del servicio bancario”. Cfr. Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 219.

<sup>97</sup> El artículo 8° de la LIC al respecto señala:

“**Artículo 8.-** Para organizarse y operar como institución de banca múltiple se requiere autorización del Gobierno Federal, que compete otorgar discrecionalmente a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banco de México...

...  
...  
...”

Cfr. Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>98</sup> *Idem.*

Ahora bien, con independencia del tipo de serie de que se trate, las acciones serán de igual valor, y deberán pagarse íntegramente en efectivo en el acto de ser suscritas (pueden pagarse en especie si así lo autoriza la CNBV).

Asimismo, de conformidad con lo que estipula el párrafo segundo del artículo 12 de la LIC, las acciones de Serie “L”:

**Artículo 12.- ...**

...serán de voto limitado y otorgarán derecho de voto únicamente en los asuntos relativos a cambio de objeto, fusión, escisión, transformación, disolución y liquidación, los actos corporativos referidos en los artículos 29 Bis, 29 Bis 2 y 158 de esta Ley y cancelación de su inscripción en cualesquiera bolsas de valores.

...  
...<sup>99</sup>

Aunado a lo anterior, las acciones de serie “L”, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del citado artículo 12 de la LIC:

**Artículo 12.- ...**

...

... podrán conferir derecho a recibir un dividendo preferente 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 las otras series.

...<sup>100</sup>

Además, el capital social adicional, representado por acciones serie “L”, podrá emitirse hasta por un monto equivalente al cuarenta por ciento del capital social ordinario, previa autorización de la CNBV.

Por otra parte, el capital mínimo que deberá estar suscrito y pagado, está determinado por las operaciones que expresamente se encuentren contempladas en sus estatutos sociales, de aquellas previstas en el artículo 46 de la LIC.

Por ejemplo, si una sociedad anónima que pretende se le dé la autorización para operar como institución de banca múltiple, tiene contempladas en sus estatutos sociales todas y cada una de las operaciones contenidos en el citado

---

<sup>99</sup> *Idem.*

<sup>100</sup> *Idem.*

artículo 46 de la LIC, entonces el capital mínimo suscrito y pagado a cargo de dicha institución será el equivalente en moneda nacional a noventa millones de UDIS.

Ahora bien, es también posible que una sociedad anónima que busca constituirse como de banca múltiple contemple en sus estatutos sociales sólo una parte de las operaciones previstas en el referido artículo 46 de la LIC, ante esta situación, corresponde a la CNBV –previo acuerdo de su Junta de Gobierno-, mediante disposiciones de carácter general que para tal efecto emita, determinar el capital mínimo suscrito y pagado que deberán cubrir aquéllas.

En todo caso, dicho capital no podrá ser menor al equivalente al cuarenta por ciento del capital mínimo previsto para las instituciones de crédito que realicen todas las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC (es decir, el equivalente en moneda nacional a treinta y seis millones de UDIS).<sup>101</sup>

Respecto de la administración de las instituciones de banca múltiple, la misma está encomendada a un consejo de administración y a un director general. El consejo de administración, por su parte, deberá contar con un comité de auditoría de carácter consultivo. Corresponde a la CNBV determinar, por medio de disposiciones de carácter general, las funciones que deba realizar el referido comité.<sup>102</sup>

Con base en lo dispuesto por el artículo 22 de la LIC, la conformación del consejo de administración de las instituciones de banca múltiple es el siguiente:

**Artículo 22.-** El consejo de administración de las instituciones de banca múltiple estará integrado por un mínimo de cinco y un máximo de quince consejeros propietarios, de los cuales los que integren cuando menos el veinticinco por ciento deberán ser independientes. Por cada consejero propietario se podrá designar a un suplente, en el entendido de que los consejeros suplentes de los consejeros independientes deberán tener este mismo carácter.

Por consejero independiente deberá entenderse 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...

---

<sup>101</sup> En el Capítulo 2 de este trabajo se incluyen a detalle los diversos montos de capital mínimo que deben suscribir y pagar íntegramente las instituciones de banca múltiple, el cual estará determinado por las actividades que realicen, de entre aquellas enlistadas en el artículo 46 de la LIC.

<sup>102</sup> Véase artículo 21 de la LIC.

...  
I. a XI. ...  
...  
...  
...<sup>103</sup>

Al respecto, es menester enfatizar que la CNBV podrá, en todo momento, remover a los integrantes del consejo de administración y/o al director general, así como a los comisarios que integren el órgano de vigilancia; para ello, basta que esa autoridad *considere* (la ley no establece bajo qué supuestos la CNBV podría ejercer esa atribución, por lo que debe entenderse que se trata de una facultad discrecional), que aquéllos no cuentan con la calidad técnica, honorabilidad, historial crediticio satisfactorio para el desempeño de sus funciones, o bien, que no reúnen los requisitos al efecto establecidos o que hubieren incurrido en infracciones reiteradas a la LIC.

Asimismo, como ya se señaló, las instituciones de banca múltiple cuentan con un órgano de vigilancia, que está integrado por lo menos por un comisario designado por los accionistas propietarios de la serie “O”, y, en su caso, un comisario nombrado por los accionistas propietarios de la serie “L”.

### **3.2. Diferencias principales entre una institución de banca de desarrollo y una de banca múltiple**

Con base en lo expuesto en los párrafos que preceden, es posible afirmar que existen notables y significativas disimilitudes entre una institución de banca de desarrollo y una de banca múltiple, las cuales pueden sintetizarse así:<sup>104</sup>

- Naturaleza jurídica. La forma societaria de una institución de banca múltiple es la Sociedad Anónima; mientras que la forma societaria de una institución de banca de desarrollo es la Sociedad Nacional de Crédito.
- Ámbito al que pertenecen. La institución de banca múltiple es una persona de derecho privado; la de banca de desarrollo es una entidad de la

---

<sup>103</sup> *Idem.*

<sup>104</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, pp. 256 a 259.

administración pública federal paraestatal que opera con carácter de sociedad nacional de crédito.

En tal sentido cabría un matiz: con fecha 1° de febrero de 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma al artículo 1 de la LIC, mediante la cual se considera a esta ley como de orden público, por lo que las disposiciones relativas tanto a la banca de desarrollo como a las instituciones de banca múltiple, son cosa de Estado, aunque estas últimas sean de capital privado.<sup>105</sup>

- Operación inicial. La institución de banca múltiple funciona previa autorización del gobierno federal, a través de la CNBV; la institución de banca de desarrollo es creada mediante una ley expedida por el Congreso de la Unión.
- Origen del capital. El capital fundacional de una institución de banca múltiple es, principalmente, de origen privado; el de una institución de banca de desarrollo proviene de ingresos fiscales, así como de ingresos generados por su propia operación.
- Marco normativo. Las instituciones de banca múltiple están regidas por la LIC; mientras que las de banca de desarrollo se rigen por su propia ley orgánica (expedida por el Congreso de la Unión). De manera subsidiaria les resulta aplicable la LIC y las leyes supletorias de esta última.
- Límites de oferta de servicios. Aun cuando, tanto las instituciones de banca de desarrollo como las instituciones de banca múltiple pueden realizar cualesquiera de las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC, los servicios que proveen las primeras están limitados a determinados sectores económicos, limitación que no tiene la banca múltiple.
- Objetivo financiero. La banca múltiple es, sencillamente, un negocio que busca hacer rentables sus activos con utilidades mediante la optimización

---

<sup>105</sup> Cfr. Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma del 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 9 de marzo, 2019].



de sus servicios; la banca de desarrollo, por su parte, no tiene como prioridad la especulación comercial, sino que sigue fines preestablecidos por el gobierno federal, orientados al desarrollo económico del país.

Otra distinción fundamental radica en el hecho de que *sólo las instituciones de banca múltiple pueden ser objeto del procedimiento de resolución*, el cual no es aplicable a las de banca de desarrollo.

De igual forma, *las instituciones de banca múltiple se rigen por principios que de forma explícita y/o implícita están contenidos en la LIC*, mientras que las instituciones de banca de desarrollo siguen directrices establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Hasta aquí lo relacionado con los elementos constitutivos y características principales del sistema financiero. En el Capítulo 2 se abordarán los conceptos más relevantes que guardan relación con el proceso de resolución bancaria de una institución de banca múltiple, cuya esquematización se tratará en el Capítulo 3 del presente trabajo.

## CAPÍTULO 2

### RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE. CONCEPTOS FUNDAMENTALES

Tal y como se señaló en el Capítulo 1, solamente las instituciones de banca múltiple pueden ser sometidas al procedimiento denominado “resolución”, ello por así disponerlo la LIC.

Dicho procedimiento involucra una serie de conceptos cuya comprensión es requisito *sine qua non* para entender, a su vez, el citado procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple.

Es por ello que el presente capítulo tendrá como objetivo primordial definir –de forma clara y concisa-, términos estrechamente relacionados con la resolución de las instituciones de banca múltiple, tales como capital regulatorio, índice de capitalización, activos ponderados por riesgo, riesgo de crédito, solvencia y liquidez, entre otros.

Así pues, se dará paso al primero de ellos, *requerimientos mínimos de capital*, que no es sino el primer esfuerzo para desentrañar la naturaleza, estructura, objetivos y fines de la resolución de las instituciones de banca múltiple.

#### 1. CAPITAL MÍNIMO

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 8° de la LIC, para organizarse y operar como institución de banca múltiple, se requiere la autorización de la CNBV, la cual puede otorgar de manera discrecional, ello previo acuerdo de su Junta de Gobierno y de la opinión favorable del Banxico.

Ahora bien, vale la pena hacer notar que dicha autorización no podrá ser otorgada sino hasta que la sociedad anónima que desee convertirse en institución de banca múltiple obtenga, a su vez, y *de manera previa*, la autorización por parte de la citada CNBV para el inicio de las operaciones enlistadas en el artículo 46 de la LIC.

Los requisitos necesarios para que la CNBV autorice el inicio de las operaciones contenidas en el artículo 46 de la LIC, se encuentran en su artículo 46 Bis.

De este modo, para que se obtenga tanto la autorización por parte de la CNBV para iniciar operaciones (de las enlistadas en el artículo 46 de la LIC), como para organizarse y operar como institución de banca múltiple, la sociedad que aspira a constituirse como institución de banca múltiple, deberá contar con un *capital mínimo suscrito y pagado*, cuyo monto dependerá del tipo de operaciones que se encuentren expresamente contempladas en sus estatutos sociales las cuales, a su vez, deberán encontrarse previstas en el artículo 46 de la LIC<sup>106</sup>.

Así, de acuerdo con lo que estipula el artículo 19 de la LIC, el capital mínimo suscrito y pagado para las instituciones de banca múltiple que tengan expresamente contempladas en sus estatutos sociales todas y cada una de las operaciones previstas en el citado artículo 46 de la LIC, será el equivalente en moneda nacional al valor de 90 millones de Unidades de Inversión (UDIS).

Asimismo, es facultad de la CNBV determinar, a través de disposiciones de carácter general, el importe del capital mínimo con que deberán contar las instituciones de banca múltiple que pretendan realizar únicamente algunas de las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC.

Al respecto, es necesario hacer notar que con fecha 2 de diciembre del año 2005, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito (en adelante, por razones de brevedad, referidas únicamente como las Disposiciones), y en ellas la CNBV estableció el importe de capital mínimo con que deben contar las instituciones de banca múltiple que pretendan llevar a cabo solamente algunas de las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> La transcripción completa de este precepto puede verse en *supra*, nota a pie de página 95, del Capítulo 1 de este trabajo.

<sup>107</sup> Estas Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito han sido modificadas mediante Resoluciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación en las fechas

En el artículo 2, las citadas *Disposiciones* estipulan lo siguiente:

**Artículo 2.-** Todas las instituciones, de conformidad con las presentes disposiciones, deberán contemplar dentro de sus estatutos sociales la realización de por lo menos alguna de las operaciones activas, así como de alguna de las operaciones pasivas contempladas en el citado Artículo 46 de la Ley, conforme a lo establecido en las fracciones I a IV del presente artículo.

...

I. a IV. ...

...

...

Las instituciones de banca múltiple que realicen sólo algunas de las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC, deben incluir operaciones activas y pasivas, de lo contrario la CNBV no autorizará el inicio de sus operaciones. Por lo que hace a su capital mínimo, éste estará determinado con base en las operaciones que lleven a cabo:

**Artículo 2.-** ...

El capital mínimo suscrito y pagado aplicable a las instituciones de banca múltiple, *en función de las operaciones que realicen*, será el siguiente:

I. El equivalente en moneda nacional al valor de *noventa millones de UDIs*, tratándose de instituciones de banca múltiple que tengan expresamente

---

siguientes: 3 y 28 de marzo, 15 de septiembre, 6 y 8 de diciembre de 2006; 12 de enero, 23 de marzo, 26 de abril y 5 de noviembre de 2007; 10 de marzo, 22 de agosto, 19 de septiembre, 14 de octubre y 4 de diciembre de 2008; 27 de abril, 28 de mayo, 11 de junio, 12 de agosto, 16 de octubre, 9 de noviembre, 1 y 24 de diciembre de 2009; 27 de enero, 10 de febrero, 9 y 15 de abril, 17 de mayo, 28 de junio, 29 de julio, 19 de agosto, 9 y 28 de septiembre, 25 de octubre, 26 de noviembre y 20 de diciembre de 2010; 24 y 27 de enero, 4 de marzo, 21 de abril, 5 de julio, 3 y 12 de agosto, 30 de septiembre, 5 y 27 de octubre y 28 de diciembre de 2011; 19 de junio, 5 de julio, 23 de octubre, 28 de noviembre y 13 de diciembre de 2012; 31 de enero, 16 de abril, 3 de mayo, 3 y 24 de junio, 12 de julio, 2 de octubre y 24 de diciembre de 2013; 7 y 31 de enero, 26 de marzo, 12 y 19 de mayo, 3 y 31 de julio, 24 de septiembre, 30 de octubre, 8 y 31 de diciembre de 2014; 9 de enero, 5 de febrero, 30 de abril, 27 de mayo, 23 de junio, 27 de agosto, 21 de septiembre, 29 de octubre, 9 y 13 de noviembre, 16 y 31 de diciembre de 2015; 7 y 28 de abril, 22 de junio, 7 y 29 de julio, 1 de agosto, 19 y 28 de septiembre y 27 de diciembre de 2016; 6 de enero, 4 y 27 de abril, 31 de mayo, 26 de junio, 4 y 24 de julio, 29 de agosto, 6 y 25 de octubre, 18, 26 y 27 de diciembre de 2017; 22 de enero, 14 de marzo, 26 de abril, 11 de mayo, 26 de junio, 23 de julio, 29 de agosto, 4 de septiembre, 5 de octubre, 15 y 27 de noviembre de 2018.

*Cfr.* Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 2005, última reforma 27/XI/18 [en línea], <<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20c%C3%A1racter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

contempladas en sus estatutos sociales todas las operaciones previstas en el Artículo 46 de la Ley

II. El equivalente en moneda nacional a *cinuenta y cuatro millones de UDIs*, tratándose de instituciones de banca múltiple que contemplen exclusivamente en sus estatutos sociales, algunas de las operaciones previstas en las fracciones del Artículo 46 de la Ley siguientes: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XXIII, XXIV, XXV y XXVI.

...

III. El equivalente en moneda nacional a *treinta y seis millones de UDIs*, tratándose de instituciones de banca múltiple que exclusivamente opten por alguno de los incisos siguientes:

a) Presten servicios financieros, contemplando exclusivamente en sus estatutos sociales, algunas de las operaciones siguientes:

1. Las previstas en las fracciones I, II, IV y XVI, del Artículo 46 de la Ley.

2. Las previstas en las fracciones del Artículo 46 de la Ley que se indican a continuación: V, IX, X, XI, XII, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXVII, cuando las operaciones a las que se refiere esta última fracción XXVII sean necesarias para el cumplimiento de su objeto social.

b) Celebren operaciones vinculadas con la emisión de medios de pago, contemplando exclusivamente en sus estatutos sociales, algunas de las operaciones previstas por las siguientes fracciones del Artículo 46 de la Ley: I, inciso a); II; V; VI, exclusivamente por lo que se refiere al otorgamiento de préstamos o créditos, siempre que las operaciones a las que se refiere esta última fracción se efectúen con otras Instituciones; IX, siempre que estas operaciones se realicen con valores gubernamentales o bancarios por cuenta propia; XI; XII, siempre que estas operaciones se realicen exclusivamente con divisas, incluyendo reportos sobre estas últimas; XXIII; XXVI bis y XXVII, en el entendido de que la realización de las operaciones a las que se refieren estas dos últimas fracciones serán para el cumplimiento de su objeto social.

...

IV. El equivalente en moneda nacional al valor de *noventa millones de UDIs*, tratándose de instituciones de banca múltiple que contemplen expresamente en sus estatutos sociales alguna combinación de las operaciones previstas en el Artículo 46 de la Ley, distinta a las que se refieren las fracciones II y III anteriores.

...

... (Énfasis añadido).<sup>108</sup>

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 2 de las *Disposiciones*, es posible colegir que son tres los montos de capital mínimo con que puede operar una institución de banca múltiple: el equivalente en moneda nacional al valor de 90 millones de UDIS si pretende realizar todas y cada una de las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC, o bien, si sólo habrá de llevar a cabo algunas de dichas operaciones, a través de una combinación distinta a la contemplada en el citado artículo 2 de las *Disposiciones*.

---

<sup>108</sup> *Idem*.

Un segundo monto de capital mínimo es el equivalente en moneda nacional al valor de 54 millones de UDIS, correspondiente a aquellas instituciones de crédito que contemplen exclusivamente en sus estatutos sociales, algunas de las operaciones previstas en las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, XI, XXIII, XXIV, XXV y XXVI del Artículo 46 de la LIC.<sup>109</sup>

Por último, un tercer monto de capital mínimo, el equivalente en moneda nacional al valor de 36 millones de UDIS, corresponde a aquellas instituciones de banca múltiple que exclusivamente opten por prestar los servicios financieros previstos en las fracciones I, II, IV y XVI, así como en las fracciones V, IX, X, XI, XII, XV, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII y XXVII, cuando las operaciones a las que se refiere esta última fracción XXVII sean necesarias para el cumplimiento de su objeto social.<sup>110</sup>

Cabe señalar que, en relación a las instituciones de banca múltiple que solamente realicen algunas de las operaciones previstas en el artículo 46 de la LIC, *en ningún caso el capital mínimo suscrito y pagado podrá ser inferior al equivalente al 40% del capital mínimo previsto para las instituciones que realicen todas y cada una de las operaciones contenidas en el referido artículo 46 de la LIC*, es decir, dichas instituciones deberán contar con un capital mínimo suscrito y pagado de, cuando menos, el equivalente en moneda nacional al valor de 36 millones de UDIS, ello, por así disponerlo el artículo 19 de la propia LIC.

*Una vez que el capital mínimo esté íntegramente pagado*, la CNBV podrá otorgar su autorización para que la institución de banca múltiple pueda iniciar operaciones, lo cual a su vez actualizará el supuesto contenido en los párrafos primero y tercero del artículo 8° de la LIC, es decir, se entenderá que la institución cuenta con la autorización de la CNBV para organizarse y operar como institución de banca múltiple (artículos 8° y 46 Bis de la LIC).

---

<sup>109</sup> Véase nota a pie de página número 94 del Capítulo 1 de este trabajo.

<sup>110</sup> *Idem.*

Así, se tiene que *el capital mínimo es aquel monto que las instituciones de banca múltiple deben haber suscrito y pagado en su totalidad, a efecto de la CNBV las autorice para iniciar operaciones (de las previstas en el artículo 46 de la LIC), acaecido lo cual deberá entenderse que también cuentan con la autorización de la CNBV para organizarse y operar como instituciones de banca múltiple.*

## 2. CRISIS DE LIQUIDEZ E INSOLVENCIA

En la actualidad, la CNBV ha autorizado a 51 sociedades anónimas para organizarse y operar como institución de banca múltiple. ¿Qué representa esta cifra?

De acuerdo con la CNBV, al mes de diciembre del año 2018, “...los activos totales del sector de Banca Múltiple alcanzaron los \$9,475 miles de millones de pesos (mmdp), lo que representó un incremento anual de 1.1% [respecto del año anterior]”;<sup>111</sup> asimismo, “...la cartera total de crédito del sector de Banca Múltiple, alcanzó un saldo de \$5,185 mmdp al cierre de diciembre, [es decir], creció 4.2% respecto al mismo mes de 2017”.<sup>112</sup> Tal es la dimensión de la banca múltiple que opera en el país.

Se trata pues, de un sector con la más alta relevancia para la economía del país. Es por ello que la liquidez de las instituciones de banca múltiple es un asunto de interés público a partir del año 2008.<sup>113</sup>

---

<sup>111</sup>Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comunicado de prensa, *Información de Sector Banca Múltiple al cierre de diciembre 2018*, <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435243/Comunicado\\_de\\_prensa\\_005\\_Banca\\_Mltiple\\_dic\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435243/Comunicado_de_prensa_005_Banca_Mltiple_dic_2018.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

Vale la pena señalar que la fecha en que la CNBV publicó esta información, existían 50 instituciones de banca múltiple, y no 51, que es el número de instituciones de banca múltiple que operan en la actualidad.

<sup>112</sup> *Idem.*

<sup>113</sup> Con fecha 1° de febrero del año 2008, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 1 de la Ley de Instituciones de crédito, mediante la cual se estipuló que dicha ley es de orden público, en consecuencia, la banca, a partir de esa fecha, es asunto de Estado.

Cfr. Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, reforma al artículo 1° de la Ley de Instituciones de Crédito de fecha 1/II/2008 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 20 de marzo, 2019].

Por otra parte, ¿qué se quiere decir cuando se habla de liquidez? La liquidez, o la falta de la misma, se relacionan con los activos y créditos que posee una institución de banca múltiple. Por ejemplo, mientras mayor sea la cartera vencida de un banco (crédito que no pagan sus prestatarios), será también mayor la probabilidad de que el banco en cuestión experimente una falta de liquidez.

En tal sentido, que una institución de banca múltiple tenga una gran cantidad de activos no garantiza su liquidez, ya que son cierto tipo de activos los que la constituyen. En cualquier caso, la liquidez de un banco estará determinada por ambos factores: activos y créditos (aunque no sólo por éstos, como más adelante se verá).

## 2.1. Liquidez

Pero, ¿qué es la liquidez? De acuerdo con Richard Apostolik, ésta se define como “...la capacidad de un banco de financiar incrementos en los activos y cumplir con sus obligaciones de pago, según vayan venciendo...`La liquidez se corresponde con la capacidad del banco de realizar pagos a sus clientes puntualmente”.<sup>114</sup>

Por su parte, Mishkin señala que: “La liquidez es la facilidad y rapidez relativas con las que un activo puede convertirse en un medio de intercambio...el dinero es el activo más líquido de todos porque es el medio de intercambio...”.<sup>115</sup> También puede definirse como “...la facilidad y rapidez con la cual un activo se convierte en efectivo”.<sup>116</sup>

Con base en estas definiciones, puede decirse que la liquidez es la capacidad que tiene una institución de banca múltiple para pagar a sus depositantes y acreedores, así como para otorgar créditos. Y para ello debe tener la facilidad de convertir sus activos en dinero, o poseer una importante reserva de

---

<sup>114</sup> Apostolik, *op. cit.*, p. 47.

<sup>115</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 54.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 89.



éste último. Así, las obligaciones de liquidez de un banco se extienden a depositarios, acreedores y en menor medida, a posibles acreditados.

### **2.1.1. Crisis de liquidez**

A la inversa, la falta de liquidez implica o supone la incapacidad de una institución de banca múltiple para pagar a sus depositantes y acreedores, así como la imposibilidad de otorgar créditos a sus posibles prestatarios.

*“Esta incapacidad para realizar los pagos cuando le corresponde se llama illiquidez”.*<sup>117</sup> Ahora bien, si esta incapacidad no se limita a unos cuantos depositarios, o acreedores o acreditados, sino que se trata de una incapacidad de hacer pagos de manera generalizada, a depositarios o acreedores, entonces el banco atraviesa por *una crisis de liquidez*.

A continuación, se presenta un caso hipotético para ejemplificar esta situación. Piénsese en el banco “La Alameda”, S.A. de C.V., el cual posee una cartera de créditos determinada. La mitad de dichos créditos se considera como incobrable, lo cual representa una disminución en la liquidez del banco, es decir, tiene menos recursos que prestar y con qué pagar a depositantes y acreedores.

Aunado a lo anterior, sus depositantes, al conocer tal situación, acuden a este banco a retirar sus fondos (retiro masivo de depósitos), mientras que los acreedores de dicho banco demandan a éste el pago de los créditos a su favor.

Se trata, pues, de una crisis de liquidez del banco “La Alameda”, S.A. de C.V., el cual debe pagar a sus depositantes y acreedores, pero no cuenta con el dinero suficiente para hacerlo -ni para prestar a posibles prestatarios en el futuro, lo cual representa un impedimento para generar ganancias-, en virtud que sus acreditados presentes (la mitad de ellos) están, a su vez, imposibilitados para pagar al banco, y porque además, sus depositantes retiran masivamente sus recursos del banco.

---

<sup>117</sup> Apostolik, *op. cit.*, p. 67.

### 2.1.2. Solvencia y crisis de solvencia

De manera previa a proporcionar un concepto del término solvencia, es menester enfatizar que los términos solvencia y liquidez no guardan entre sí una relación de sinonimia, sino más bien de *causa-efecto*, ya que típicamente una crisis de liquidez de un banco, derivará, más temprano que tarde, en una crisis de solvencia.

La solvencia hace referencia *al balance general* de una institución de banca múltiple: si sus activos son mayores que sus pasivos, entonces el banco es solvente, pero si sus pasivos superan a sus activos, entonces este último sufre una *crisis de solvencia*.

Es posible que aun cuando un banco experimente iliquidez o crisis de liquidez, no sea necesariamente insolvente: “...*sin la liquidez apropiada un banco puede no tener suficiente efectivo disponible para cubrir las demandas de sus depositantes cuando le corresponda... [Sin embargo], puede contar con activos que se pueden vender...para obtener efectivo, [aunque] puede que no siempre sea capaz de hacerlo a tiempo*”.<sup>118</sup>

Es decir, una crisis de liquidez no es, en todos y cada uno de los casos, la causa inexorable de una crisis de solvencia: ésta se presenta si y sólo si el banco debe vender una cantidad de activos tal para hacer frente a sus obligaciones (frente a depositantes y acreedores), que dichos activos se vuelven menores a los pasivos del banco.

Retomando el caso del banco “La Alameda”, S.A. de C.V., éste sería insolvente hasta que en su balance general sus pasivos superasen a sus activos. Y en tal situación, la crisis de liquidez del banco habría derivado también en una crisis de solvencia.

---

<sup>118</sup> *Idem.*

## 2.2. Riesgo no sistémico

En otro orden de ideas, "...cuando una crisis de solvencia o liquidez se limita a un banco (como en el caso hipotético previamente expuesto), esa crisis se considera como un "*riesgo no sistémico*"<sup>119</sup>, en virtud de que únicamente afecta a ese solo banco.

Ello en virtud de que "...las circunstancias particulares de un único banco propician la crisis [y no se espera] que se extienda; las consecuencias de la crisis normalmente se limitarán a los clientes del banco".<sup>120</sup>

## 2.3. Riesgo sistémico

Mas, si por ejemplo, existe una retirada masiva de depósitos, que inicialmente se presenta en un solo banco pero que eventualmente se habrá de presentar en otros más, ello derivará en una crisis de liquidez de diversos bancos dentro del sistema financiero, lo cual dará lugar a lo que se conoce como *riesgo sistémico*, caso en el que los intereses del público ahorrador, así como el sistema de pagos, se encontrarían en riesgo.

Una breve disquisición: recuérdese que es deber de las autoridades del sistema financiero-bancario proteger los intereses del público ahorrador, así como garantizar el óptimo funcionamiento del sistema de pagos, por así disponerlo el artículo 1° de la LIC.

En consecuencia, *es posible señalar que dichas autoridades tienen, a su vez, el deber de impedir que ocurran tanto una crisis de liquidez como una crisis de solvencia de las instituciones de banca múltiple que regulan, ya que dichas crisis constituyen una amenaza para los intereses del público ahorrador y para el sistema de pagos en su conjunto.*

De regreso al tema de riesgo sistémico, Apostolik afirma que:

---

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 69.

<sup>120</sup> *Idem*.

*“Este tipo de situación puede poner en riesgo a la totalidad del sistema bancario...`El riesgo sistémico es el riesgo de colapso del sistema bancario en general, o del mercado financiero en su conjunto”.*<sup>121</sup>

Lamentablemente México, en años recientes, experimentó un riesgo sistémico que representó un altísimo costo en términos fiscales. Como se recordará, a fines de la década de los años noventa del siglo pasado, diecisiete instituciones de banca múltiple fueron objeto del llamado “rescate bancario”, cuyo costo fiscal ascendió, al 31 de diciembre de 2004, a \$1,326 (miles de millones de pesos), de los cuales los bancos absorbieron solamente el 5.9%, es decir, \$77.9 (millones de pesos).<sup>122</sup>

El costo de una crisis de liquidez y de solvencia (y de un eventual riesgo sistémico), puede llegar a ser en extremo elevado, como aconteció en el país en las postrimerías del siglo XX.

Por ello, resulta relevante conocer los riesgos que pueden dar origen ya sea a una crisis de liquidez o de solvencia, y que pueden constituir en una amenaza para el sistema bancario y, en último término, para los intereses del público ahorrador y del sistema de pagos, y éstos son: *riesgo de crédito, de mercado y operacional*.

### 3. RIESGOS BANCARIOS

Tal y como anteriormente se señaló, de conformidad con lo dispuesto en la LIC y en las Disposiciones, las instituciones de banca múltiple están obligadas a

---

<sup>121</sup> *Ibidem.*, p. 70.

<sup>122</sup> Los bancos beneficiados con el rescate fueron: Bancomer, Banamex, Bital (hoy HSBC), Banorte, Serfin, Inverlat, Banpaís, Confía, Somex, Banse, Probusa, Unión, Cremi, Oriente, Bancrecer, Atlántico y Promex.

*Cfr.* Cárdenas Sánchez, Enrique, “Realidades y mitos de la privatización, crisis y rescate bancario”, en ESPINOSA RUGARCÍA, Amparo y CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique (eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: la historia contada por sus protagonistas*, t. I: *Funcionarios*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011, p. LXXXVI.

mantener un monto mínimo de capital, el cual se encuentra relacionado con los siguientes tipos de riesgo:

- Riesgo de crédito;
- Riesgo de mercado, y
- Riesgo operacional.

Estos tipos de riesgo son objeto de la regulación por parte de las autoridades del sistema bancario, en particular, la CNBV.

### 3.1. Riesgo de crédito

De manera previa a proporcionar una definición de este tipo de riesgo, vale la pena señalar qué se entiende por actividad crediticia de las instituciones de banca múltiple.

De acuerdo con la fracción I del artículo 1 de las Disposiciones, por *actividad crediticia* se entiende:

**Artículo 1.- ...**

I. Actividad crediticia: significa la colocación de los recursos tanto propios como captados de terceros, mediante operaciones de préstamo, descuento, asunción de riesgos crediticios, aval y otro tipo de garantías o créditos en su más amplio sentido, así como cualquier operación bancaria que genere o pueda generar un derecho de crédito respecto de las instituciones, *respecto del cual exista un riesgo de incumplimiento*.

II. a CXCVII. ...<sup>123</sup>

Esta definición comprende la actividad primordial de las instituciones de banca múltiple: *la captación de recursos del público ahorrador*. A través de dicha captación, los bancos realizan su actividad especulativa característica: obtener rendimientos mediante el préstamo de recursos, los cuales son, en su mayoría,

---

<sup>123</sup> Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 2005, última reforma 27/XI/18 [en línea], <<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20c%C3%A1racter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

obtenidos de los ahorradores o depositantes (aunque ello también involucra recursos propios del banco).

Asimismo, vale la pena hacer notar que esta actividad, captación-préstamo-ganancia, implica *un riesgo de incumplimiento*, es decir, la posibilidad de que los acreditados del banco no paguen a éste los fondos que les fueron otorgados, es lo que doctrinalmente se conoce como riesgo de crédito.

El riesgo de crédito es inherente, consustancial, al otorgamiento de créditos por parte del banco a personas con necesidad de obtener financiamiento. Ello, a su vez, sólo es posible gracias a la captación de recursos que realizan las instituciones de banca múltiple.

Es la LIC, en su artículo 46, fracciones I y II, la que faculta a las instituciones de banca múltiple para llevar a cabo las operaciones descritas en el párrafo que precede. El numeral en cita señala:

**Artículo 46.-** Las instituciones de crédito sólo podrán realizar las operaciones siguientes:

I. *Recibir depósitos bancarios de dinero:*

- a) A la vista;
- b) Retirables en días preestablecidos;
- c) De ahorro, y
- d) A plazo o con previo aviso;

II. *Aceptar préstamos y créditos;*

III. a XXVIII. ...

...

... (Énfasis añadido).<sup>124</sup>

Ahora bien, ni la LIC ni las *Disposiciones* proporcionan una definición de lo qué es el riesgo de crédito. No obstante lo anterior, las Disposiciones enlistan las actividades que realiza un banco y *que implican un riesgo de crédito*.

Del artículo 1° de las Disposiciones, se puede inferir que *un riesgo de crédito implica la posibilidad de incumplimiento en relación con cualquier derecho de crédito generado a favor del banco*.

---

<sup>124</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma 22/VI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

Ahora bien, en aras de elaborar una definición de este término, se puede partir por la definición que de riesgo hace la RAE, la cual lo define de la siguiente manera: “*Contingencia o proximidad de un daño*”.<sup>125</sup>

Así, el riesgo supone la posibilidad de un daño, es un hecho contingente (puede ocurrir o no), pero si tiene lugar, dicho daño se materializará, pero, ¿en perjuicio de quién? Tratándose de una institución de banca múltiple (principalmente, aunque no sólo), en perjuicio del patrimonio de los depositantes y acreedores de ésta.

Esto es verdad especialmente respecto del riesgo de crédito, al que la RAE define como “*Riesgo que sufre una entidad financiera derivado de la no devolución en plazo de los créditos concedidos a los clientes*”.<sup>126</sup>

Con base en estas consideraciones, podemos definir al riesgo de crédito como *la posibilidad de que los prestatarios de una institución de banca múltiple incumplan con la obligación de pago derivada de un crédito a favor del banco, en los plazos que previamente se hubieren establecido, originando como consecuencia una pérdida para la institución de banca múltiple que lo hubiere otorgado* (y por extensión, a sus depositantes y acreedores).

Otra posible definición de riesgo de crédito es la siguiente: “*...la pérdida potencial que sufriría un banco si un prestatario...no cumple con sus obligaciones –pagar los intereses del préstamo además de devolver la cantidad tomada a crédito-, de acuerdo con los términos establecidos.*”<sup>127</sup>

Debe enfatizarse que el riesgo de crédito constituye un riesgo, sobretudo, para el patrimonio de los depositantes o ahorradores: si los prestatarios del banco no pagan, es posible que el banco se vea imposibilitado para devolver a los ahorradores los fondos depositados por éstos.

---

<sup>125</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, voz: riesgo [en línea], <<https://dle.rae.es/?id=WT8tAMI>>, [consulta: 21 de marzo, 2019].

<sup>126</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, voz: riesgo de crédito [en línea], <<https://dle.rae.es/?id=WT8tAMI>>, [consulta: 21 de marzo, 2019].

<sup>127</sup> Apostolik, *op. cit.*, p. 17.

Si bien sería imposible erradicar por completo la posibilidad de que acaeciera este tipo de riesgo, existen mecanismos que las instituciones de banca múltiple pueden adoptar para reducir la probabilidad de que éste ocurra. Es el caso de la diversificación y la titulización de créditos.

### 3.1.1. Diversificación de créditos

La diversificación de créditos por parte de una institución de banca múltiple es un método de mitigación del riesgo. Consiste en “...asegurarse de que los riesgos del banco están diversificados geográficamente, industrialmente, demográficamente, o por otros indicadores. Una cartera de créditos diversificada reduce el efecto de una alteración grave en el mercado”.<sup>128</sup> Debe insistirse en que este método -como cualesquiera otros-, únicamente buscará la mitigación del riesgo, su total erradicación, si bien deseable, es imposible.

La diversificación de activos financieros busca minimizar la posibilidad de que ocurra un riesgo de crédito: “Las ganancias de unos pueden compensar las pérdidas de otros. Por ello, es importante diversificar y tener varios activos financieros en lugar de concentrar toda la inversión en uno. Gestionar un portafolio con muy pocos activos puede suponer un alto grado de riesgo...”.<sup>129</sup>

### 3.1.2. Titulización de créditos

Sobre este mecanismo de mitigación de riesgo de crédito, Mishkin señala que:

La titulización es el proceso de transformar activos financieros de otra forma no líquidos –como hipotecas residenciales, préstamos de automóvil y tarjetas de crédito por cobrar-, en valores de mercado de capital negociables...Las instituciones financieras descubrieron que podían reunir de manera barata una cartera de préstamos..., recolectar los pagos de interés y principal..., y luego transferirlas a terceras partes...La institución financiera puede vender los derechos de dichos pagos de interés y principal a terceras partes como valores...[El hecho de que dichos préstamos] estén constituidos por un conjunto de préstamos *ayuda a diversificar el riesgo*, lo cual los hace más deseables. La institución financiera que vende los

---

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 163.

<sup>129</sup> Hernández Sotelo, Alejandro, *¿Por qué diversificar?*, en Forbes, México, 5 de noviembre de 2013 [en línea], <<https://www.forbes.com.mx/por-que-diversificar/>>, [21 de marzo, 2019].



préstamos titulados obtiene una utilidad al recolectar los pagos de interés y principal y pagarlos, y cobra una tarifa a la tercera parte por este servicio.<sup>130</sup>

La titulización consiste, pues, en agrupar créditos a favor del banco en un “paquete”, que posteriormente habrá de vender como un valor en el mercado de capitales. De esta forma, el banco evita la concentración de un solo tipo de crédito (transfiere créditos de distinta clase), reduciendo así el riesgo de crédito.

Las características principales de la titulización de créditos son las siguientes:

- Los valores emitidos proceden de una agrupación de activos financieros más o menos homogéneos y que generan una corriente de flujos sobre la que se basará la rentabilidad de dichos valores.
- Los activos sobre los que se emiten los valores son cedidos o enajenados por las entidades propietarias de ellos. Estas entidades serán principalmente las bancarias, dado que gran parte de su activo está constituido por créditos y préstamos fácilmente titulizables. Los activos titulizados salen del balance de dichas entidades que, a cambio, reciben liquidez.
- El proceso de titulización es fundamentalmente un proceso de financiación. En este sentido, lo que buscará la entidad al titular un determinado activo no será un rendimiento, sino la mejor financiación del mercado para unas condiciones dadas.
- La titulización implica una transformación de flujos, entendida desde dos puntos de vista: En primer lugar, los flujos originales correspondientes a los activos titulizados –devolución de principal e intereses- no llegan directamente desde los pagadores a los inversores últimos, sino a través de una entidad intermedia. En segundo lugar, dicha entidad podrá transformar los plazos y cuantías de dichos flujos que, inicialmente están pactados entre el prestamista –la entidad bancaria- y el prestatario –persona física o jurídica.
- El proceso de titulización conlleva una segregación de riesgos, al separar los riesgos inherentes a las operaciones crediticias traspasadas, y una reasignación de éstos sobre la base de criterios de especialización y cobertura eficiente. Estos riesgos no desaparecen sino que son transmitidos por la entidad cedente al fondo de titulización. Como consecuencia de este traspaso de riesgos, el proceso de titulización queda “aislado de riesgos”, en la medida en que no se vería afectado por una hipotética quiebra de la entidad originadora dependiendo así la seguridad de los valores de la calidad de los activos, junto con posibles mecanismos de mejora crediticia.<sup>131</sup>

---

<sup>130</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 277.

<sup>131</sup> Barral Varela, Guillermo, *Titulización en la banca*, en revista *Expansión* [en línea], <<http://www.expansion.com/diccionario-economico/titulizacion-en-la-banca.html>>, [consulta: 21 de marzo, 2019].

### 3.2. Riesgo de mercado

La fracción I del artículo 50 de la LIC enuncia los tipos de riesgo que enfrentan las instituciones de banca múltiple. Como anteriormente se indicó, éstos son el riesgo de crédito, de mercado y operacional. A la letra, la fracción I del precepto en cuestión establece:

**Artículo 50.-** Las instituciones de crédito deberán mantener en todo momento un capital neto que se expresará mediante un índice y no podrá ser inferior a la cantidad que resulte de sumar los requerimientos de capital que establezca la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en términos de las disposiciones generales que emita con la aprobación de su Junta de Gobierno, para las instituciones de banca múltiple, por un lado, y para las instituciones de banca de desarrollo, por el otro. Al efecto, dichos requerimientos de capital estarán referidos a lo siguiente:

I. *Riesgos de mercado, de crédito, operacional y demás en que las instituciones incurran en su operación...*

II. ...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

... (Énfasis añadido).<sup>132</sup>

En el presente apartado se abordará el riesgo de mercado, que se relaciona primordialmente con las fluctuaciones en los precios de diversos valores que se intercambian en el mercado secundario.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico Mexicano, por mercado se entiende:

...todo lugar o espacio económico, definido para un bien, un servicio o un capital, por el encuentro del conjunto de las ofertas de vendedores y las demandas de compradores de aquéllos, que se ajustan a un cierto precio. Es una manera de confrontación de oferta y demanda para el intercambio de productos, servicios o capitales.<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma 22/VI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>133</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, voz: mercado [en línea], Marcos Kaplan, t. VI, México, UNAM, IJ, 1982, p. 176, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/7.pdf>>, [consulta: 21 de marzo, 2019].

Con base en esta definición es posible elaborar la de riesgo de mercado. Como anteriormente se estableció, riesgo es la posibilidad de sufrir un daño. Entonces, *el riesgo de mercado es la posibilidad de que una institución financiera (para propósitos de este trabajo, se estudia el riesgo de mercado en relación con las instituciones de banca múltiple), sufra una pérdida como resultado de la disminución de las tasas de interés o bien, del precio de valores, divisas o materias primas.*

De acuerdo con el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (conocido como Comité de Basilea),<sup>134</sup> el riesgo de mercado es “...*el riesgo de sufrir pérdidas a causa de cambios en los precios de instrumentos como bonos, acciones y monedas. Los bancos están obligados a mantener una cantidad mínima de capital para tener en cuenta este riesgo*”.<sup>135</sup>

Para el Comité de Basilea, los principales factores de riesgo de mercado son:<sup>136</sup>

- Cotizaciones bursátiles (que se relaciona con una disminución en el precio de *valores* como bonos o acciones);
- Tasas de interés;
- Tipos de cambio (divisas); y
- Materias primas.

---

<sup>134</sup> “El Comité de Basilea es un foro para la cooperación reguladora entre sus países miembros en materias relacionadas con la supervisión bancaria. Los representantes de los bancos centrales y los supervisores bancarios son los miembros del Comité. No es una autoridad supervisora global: tanto los informes como las recomendaciones que emite el Comité carecen de fuerza legal. En su lugar, el comité formula estándares amplios de supervisión bancaria (Acuerdos de Basilea), desarrolla directrices, tanto como para los bancos como para los reguladores, y [...] busca instaurar principios reguladores que sirvan de guía...”.

Cfr. Apostolik, Richard, *op. cit.*, p. 78.

Vale la pena señalar que a la fecha el Comité de Basilea ha elaborado tres Acuerdos (Basilea I, Basilea II y Basilea III). Basilea III fue el fundamento de la Reforma Financiera que tuvo lugar en nuestro país en el año 2014.

<sup>135</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *El marco para el riesgo de mercado, en pocas palabras* [en línea], enero 2019, <[https://www.bis.org/bcbs/publ/d457\\_inbrief\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d457_inbrief_es.pdf)>, [consulta: 21 de marzo, 2019].

<sup>136</sup> *Idem.*

Asimismo, de la definición de riesgo de mercado elaborada por el Comité de Basilea, resulta relevante destacar que *las instituciones de banca múltiple tienen el deber de mantener un capital mínimo o cantidad mínima de capital en relación con cada tipo de riesgo.*

El deber a cargo de las instituciones de banca múltiple de cumplir con ciertos requerimientos de capital, está contenido en el artículo 50 de la LIC. La suma de los requerimientos de capital del banco es lo que se conoce como capital neto (este concepto se abordará con mayor profundidad más adelante).

Por otra parte, resulta relevante puntualizar que existen dos tipos de riesgos de mercado: 1) *el riesgo de mercado general o sistemático* (que no sistémico, ya que este término describe una crisis que afecta al sistema bancario en su conjunto, e involucra cualesquiera tipos de riesgo), y 2) *el riesgo de mercado específico.*

El riesgo de mercado general o sistemático “...es el riesgo de una fluctuación adversa en los precios de los mercados que afecta a un conjunto de activos”.<sup>137</sup> Mientras que, riesgo de mercado específico se define como “...el riesgo de una fluctuación adversa en el precio de un activo en particular causado por factores que sólo se aplican a ese valor emisor y no está relacionado con las fluctuaciones generales de los mercados”.<sup>138</sup>

Puede darse el caso que, por ejemplo, disminuya el precio de bonos en el mercado secundario, esta fluctuación no implicaría una afectación en el precio del mercado de divisas o de materias primas, por lo que se trataría de un riesgo de mercado específico. Mas si el precio de diversos activos (bonos, divisas, acciones, materias primas), presenta una fluctuación adversa en su conjunto, entonces se habla de un riesgo de mercado general o sistemático.

Ahora bien, así como existen diversos tipos de riesgo de mercado, hay también una diversidad de activos cuya variación adversa en su precio derivaría en

---

<sup>137</sup> *Ibidem*, p. 173.

<sup>138</sup> *Idem*.

el surgimiento ya sea de un riesgo de mercado específico o en un riesgo de mercado de carácter general.

### **3.2.1. Activos financieros y riesgo de mercado**

Como se señaló con anterioridad, el Comité de Basilea ha establecido que los activos financieros relacionados con el riesgo de crédito son: tasas de interés, divisas, valores y materias primas.

Por ello, se presentará una breve definición de estos activos, en aras de una mejor comprensión de las implicaciones del riesgo de crédito.

#### **3.2.1.1. Tasas de Interés**

Es un término ampliamente utilizado en el contexto de los mercados financieros. Se habla de tasas de interés cuando un acreditado solicita un crédito a un banco (un crédito hipotecario, por ejemplo), cuando se alude al rendimiento de ciertos valores como los CETES, incluso, cuando se paga mes con mes, una tarjeta de crédito. Se trata así, de un concepto de extrema relevancia en el sector financiero.

De acuerdo con Mishkin, por tasas de interés debe entenderse: *“...un concepto conocido como rendimiento al vencimiento es la medida más precisa de las tasas de interés; el rendimiento al vencimiento es lo que entienden los economistas cuando usan el término tasa de interés.”*<sup>139</sup>

De esta forma, cuando se habla de tasas de interés lo que se busca expresar es el rendimiento al vencimiento (se entiende, el vencimiento de determinado plazo, ya sea para el pago de una obligación o bien, de un rendimiento).

A su vez, existe una subdivisión respecto de las tasas de interés. Por una parte, se encuentra la tasa de interés nominal, y por otra la tasa de interés real. A la tasa de interés que no considera la inflación (el incremento de precios de diversos insumos), se le conoce como *tasa de interés nominal*, mientras que la tasa de interés que se ajusta al restar los cambios esperados en el nivel de precios, es

---

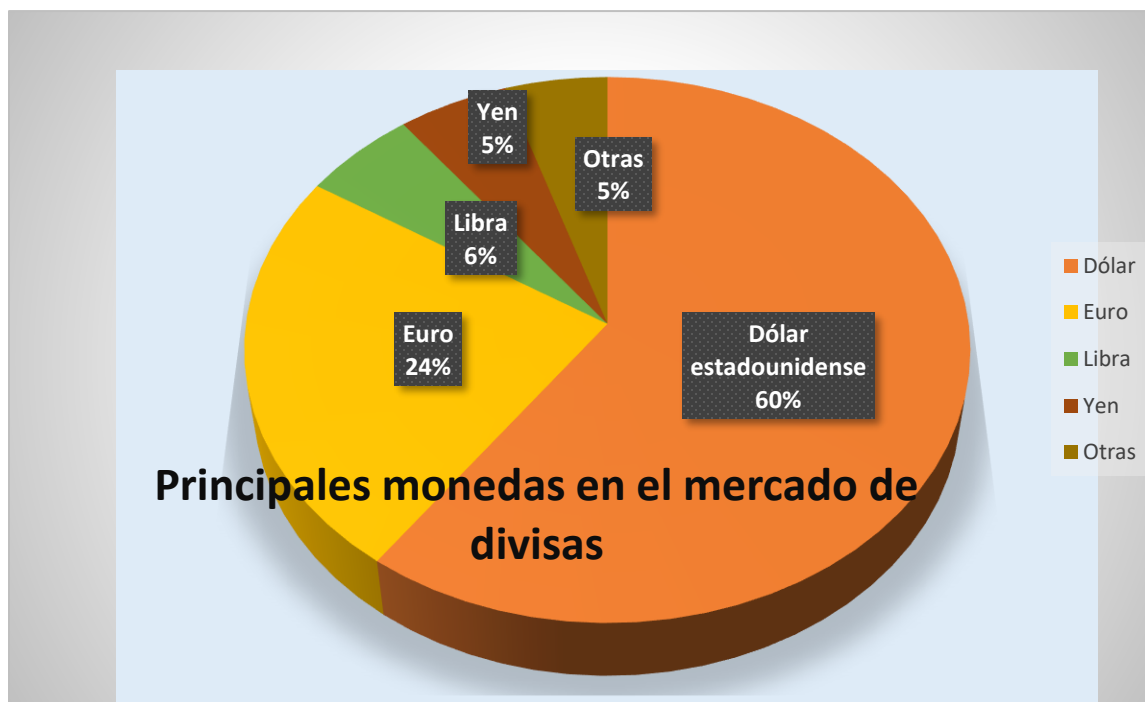
<sup>139</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 66.

decir, la tasa de interés a la que se le resta la tasa de inflación, se conoce como *tasa de interés real*.<sup>140</sup>

Al respecto, vale la pena realizar el siguiente apunte: “*Cuando la tasa de interés real es baja, hay mayores incentivos para solicitar préstamos y menos incentivos para prestar*”,<sup>141</sup> lo cual quiere decir que si bien una tasa de interés real muy elevada podría representar, *prima facie*, una ganancia para un banco (por mencionar sólo un ejemplo), podría a su vez implicar un riesgo, ya que una tasa de interés alta desincentivaría a posibles acreditados para solicitar un crédito a dicho banco, lo cual se traduciría en una pérdida para éste.

Así, elevadas tasas de interés real podrían representar un riesgo de mercado para una institución de banca múltiple, al igual que una severa disminución de dicha tasa.

#### 3.2.1.2. Divisas



<sup>140</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>141</sup> *Ibidem*, p. 82.

Las divisas son “monedas de otros países”, así lo establece la CNBV.<sup>142</sup> Es una definición insuficiente, porque omite incluir los entes financieros que las comercializan, así como un hecho fundamental: una divisa no sólo es la moneda de otro país, es un bien que es objeto de especulación comercial, bien por parte de países, bancos centrales, o particulares, como lo son los bancos, casas de bolsa, inversionistas, etc.

El intercambio de divisas tiene lugar en un mercado *over the counter*<sup>143</sup> denominado mercado de divisas. En este mercado se determina el tipo de cambio, es decir, el precio de una moneda en términos de otra.<sup>144</sup>

Las monedas predominantes en este mercado son básicamente, el dólar estadounidense y el euro, dejando al resto de las monedas o divisas un papel netamente secundario, tal y como se muestra en la gráfica anterior.<sup>145</sup>

Ahora bien, ¿cómo se relacionan las instituciones de banca múltiple con el mercado de divisas?:

...las monedas no se negocian en bolsas como la Bolsa de Valores de Nueva York. En vez de ello, el mercado de divisas se organiza en un mercado OTC (*over-the-counter*), en donde varios cientos de operadores financieros (principalmente bancos), están listos para comprar y vender depósitos denominados en monedas extranjeras [...] la mayoría de las negociaciones involucran [sic] la compra y venta de depósitos bancarios denominados en diferentes monedas.<sup>146</sup>

Una de las razones por las cuales un banco puede adquirir divisas es por la liquidez que éstas proveen. Esta liquidez le permite hacer frente a las obligaciones que tiene con sus depositantes y acreedores. Además, si la fluctuación del tipo de

---

<sup>142</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Glosario de términos*, voz: divisas [en línea], <[https://portafolioinfooctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfooctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf)>, [consulta: 22 de marzo, 2019].

<sup>143</sup> En él, “...negociantes de distintos lugares, que tienen un inventario de valores, están listos para comprar y vender ‘sobre el mostrador’ a quien quiera que llegue con ellos y esté dispuesto a aceptar sus precios.”

Cfr. Mishkin, *op. cit.*, p. 29.

<sup>144</sup> *Ibidem*, p. 422.

<sup>145</sup> Fernández, Francisco Javier, *El mercado de divisas: ¿Qué es y cómo funciona?* [en línea], <<https://www.bbva.com/es/mercado-divisas-que-es-como-funciona/>>, [consulta: 22 de marzo, 2019].

<sup>146</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 425.

cambio resulta positiva (por ejemplo, si vende pesos para adquirir dólares y el peso se deprecia frente al dólar), entonces obtiene una ganancia.

Un banco adquiere divisas por cuenta propia o a nombre de clientes o inversionistas. Y es aquí en donde se percibe con mayor nitidez la relevancia del tipo de cambio: una variación de este último podría representar para un banco un lucro significativo, o bien, la posibilidad de un amplio margen de pérdidas, es decir, la posibilidad de que se presente un riesgo de mercado (pérdida por una fluctuación en el tipo de cambio). La diversificación por parte del banco en la compra de moneda extranjera ayuda a mitigar este riesgo.

Finalmente, por lo que hace a la compraventa de divisas a cargo de los países, vale la pena puntualizar que: "*...los gobiernos pueden fijar sus tipos de cambio, en los que intentarán mantener el valor relativo de su divisa frente a otra o un conjunto de divisas representativas, o fluctuar sus tipos de cambio, en cuyo caso el valor relativo de la divisa se determina por las fuerzas generales del mercado*".<sup>147</sup>

En este sentido, México es uno de los países cuyo tipo de cambio es determinado libremente por las fuerzas del mercado.<sup>148</sup>

¿Cuál es la trascendencia del mercado de divisas y de los distintos tipos de cambio? Puede expresarse en los siguientes términos: "*...los tipos de cambio son importantes porque afectan el precio relativo de los bienes nacionales y extranjeros*".<sup>149</sup> De esta forma, una fluctuación importante en el tipo de cambio

---

<sup>147</sup> Apostolik, *op. cit.*, p. 175.

<sup>148</sup> La política cambiaria es responsabilidad de la Comisión de Cambios, la cual está integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México. A finales de 1994, dicha Comisión acordó que el tipo de cambio fuera determinado libremente por las fuerzas del mercado (tipo de cambio flexible o flotante).

El tipo de cambio (FIX) es determinado por el Banco de México con base en un promedio de cotizaciones del mercado de cambios al mayoreo para operaciones liquidables el segundo día hábil bancario siguiente y que son obtenidas de plataformas de transacción cambiaria y otros medios electrónicos con representatividad en el mercado de cambios.

Cfr. Banco de México, *Mercado cambiario (Tipos de cambio)* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiarior/>>, [consulta: 18 de marzo, 2019].

<sup>149</sup> Mishkin, *op. cit.*, p. 424.



puede incrementar o reducir el costo de los bienes que adquieren los consumidores.<sup>150</sup>

### 3.2.1.3. Valores

Cuando se dice que algo *vale*, que determinada cosa *tiene valor*, se hace tal manifestación desde el punto de vista de quien percibe, a través de los sentidos, el objeto al que se considera *valioso*.

Es decir, el valor no se encuentra en la esencia del objeto, sino en la percepción que el sujeto tiene de dicho objeto. El valor es una cualidad *externa* al objeto, por tanto, es inexorablemente subjetiva.

Ahora bien, ¿qué circunstancia o hecho da valor a un objeto determinado? Tratándose de ciertos bienes, su valor está determinado por *la posibilidad de ganancia o utilidad que pueden proporcionar*.

Tal es el caso de los denominados *valores*, bienes que son objeto de especulación comercial por el posible beneficio pecuniario de que pudieren dotar a su propietario.

Desde un punto de vista jurídico, los valores “...*son títulos de crédito porque reúnen todos los requisitos propios de estos títulos, incluido el de...ejecutabilidad, [aunque] no reúnen el de incorporación, porque el título está destinado a colocarse masivamente y a priori no se puede emitir un número similar al de las personas que lo van a adquirir*”.<sup>151</sup>

Así, los valores son títulos de crédito, aun cuando no comparten con éstos todas y cada una de sus características -como lo es la de incorporación-. Es por ello que para otros doctrinarios los valores, si bien *pueden ser* títulos de crédito son, antes que cualquier otra cosa, derechos de carácter patrimonial.

---

<sup>150</sup> Véase nota a pie de página 24 del Capítulo 1 de este trabajo.

<sup>151</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 338.

Para Fernando Menéndez Romero los valores “...*pueden ser definidos como cualquier derecho de contenido económico o patrimonial, incorporado o no en un documento que...puede ser objeto de negociación en un mercado de valores.*”<sup>152</sup>

La legislación mexicana en materia bursátil delimita qué bienes pueden considerarse como valores. La fracción XXIV del artículo 2° de la Ley del Mercado de Valores establece como valores a:

**Artículo 2.- ...**

I. a XXIII. ...

XXIV. Valores, las acciones, partes sociales, obligaciones, bonos, títulos opcionales, certificados, pagarés, letras de cambio y demás títulos de crédito, nominados o innominados, inscritos o no en el Registro, susceptibles de circular en los mercados de valores a que se refiere esta Ley, que se emitan en serie o en masa y representen el capital social de una persona moral, una parte alícuota de un bien o la participación en un crédito colectivo o cualquier derecho de crédito individual, en los términos de las leyes nacionales o extranjeras aplicables.

...<sup>153</sup>

De esta forma, los valores son *derechos de carácter patrimonial, que pueden o no reportar una ganancia a su propietario*; pueden ser acciones, pagarés, bonos, etc., y pueden representar el capital social de una empresa, una parte alícuota de un bien, o de igual manera, ser un derecho de crédito.

Para efectos de este trabajo, se consideran como valores a los así llamados derivados, ya que son activos financieros que, como su nombre lo indica, *derivan* de otro activo, llamado subyacente, que puede ser “...*una acción, un índice bursátil, un tipo de cambio, un tipo de interés, precios de materias primas...*”<sup>154</sup>

En proceso de compraventa de valores, intervienen los intermediarios bursátiles que, en esencia, realizan las siguientes actividades:

- Colocación de un valor;
- La venta de un valor, y

---

<sup>152</sup> Menéndez Romero, *op. cit.*, p. 265.

<sup>153</sup> Ley del Mercado de Valores, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de diciembre de 2005, última reforma 9/1/19 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV\\_090119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV_090119.pdf)>, [consulta: 22 de marzo, 2019].

<sup>154</sup> *Ibidem*, p. 268. Para mayor información sobre los derivados, consúltese Dávalos Mejía, *op. cit.*, pp. 344 a 372.

- La compra de un valor.<sup>155</sup>

Asimismo, se consideran como intermediarios bursátiles a las siguientes entidades del sistema financiero:

- Casas de bolsa;
- Filiales de casas de bolsa extranjeras;
- Sociedades operadoras de fondos de inversión;
- Administradoras de Fondos para el Retiro;
- Sociedades distribuidoras de acciones de fondos de inversión, e
- Instituciones de crédito.<sup>156</sup>

De lo anterior se desprende que tanto las sociedades nacionales de crédito (banca de desarrollo), como las instituciones de banca múltiple, pueden fungir como intermediarios bursátiles dentro del sistema financiero.

Dicho de otra forma, los valores constituyen un activo de la más alta relevancia para las instituciones de banca múltiple. Para enero del 2019, respecto de las instituciones de banca múltiple, éstas poseían inversiones en valores por un monto de \$2,030,789 mdp (más de dos billones de pesos).<sup>157</sup>

Con base en esta información estadística es posible colegir que los valores, como activos bancarios, constituyen uno de los riesgos de mercado más representativos para las instituciones de banca múltiple.

#### **3.2.1.4. Materias primas**

Sobre este activo financiero baste decir que engloban a una serie de bienes de la más diversa naturaleza. Puede tratarse de "...productos agrícolas como el

---

<sup>155</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 334.

<sup>156</sup> *Idem.*

<sup>157</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico Banca Múltiple*, enero 2019 [en línea], <<https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Contenidos.aspx?ID=40&Titulo=Banca%20M%C3%BAltiple>>, [consulta: 22 de marzo, 2019].

maíz, la soja y el trigo, o productos energéticos como el crudo, el gas natural y la gasolina...”<sup>158</sup>

Los bancos pueden adquirir estos activos por cuenta propia o a nombre de sus clientes, tal y como acontece con las divisas y la multiplicidad de valores con que pueden llegar a contar.

### **3.3. Riesgo operacional**

Este tipo de riesgo no es objeto de la regulación prudencial, sino que pertenece a la regulación de conducta de negocio a cargo de las autoridades del sistema financiero mexicano.

Por ello, vale la pena recordar que el objeto de estudio esta investigación es el procedimiento de regulación de las instituciones de banca múltiple, que pertenece al ámbito de la regulación prudencial, por lo que el riesgo operacional en relación con dicho procedimiento resulta irrelevante.

No obstante lo anterior, se abordarán los principales supuestos que podrían dar lugar a que una institución de banca múltiple experimente un riesgo operacional. Éstos son:

- Riesgo de procesos internos;
- Riesgo de empleados;
- Riesgo de sistemas;
- Riesgo externo, y
- Riesgo legal.<sup>159</sup>

De manera previa al estudio de estos riesgos, que no son más que una especie del riesgo operacional (siendo éste el género), es prudente definir al riesgo operacional como “...*aquel que puede provocar pérdidas debido a errores humanos,*

---

<sup>158</sup> Apostolik, Richard, *op. cit.*, p. 180.

<sup>159</sup> *Ibidem*, p. 212.

*procesos internos inadecuados o defectuosos, fallos en los sistemas y como consecuencia de acontecimientos externos”.*<sup>160</sup>

Toda institución de banca múltiple formula procedimientos y políticas determinados que sus empleados están obligados a seguir, con el propósito de que el banco obtenga los resultados esperados dentro de determinados plazos.

Cuando estos procedimientos fallan y, en consecuencia, el banco no logra los resultados deseados, se habla del riesgo de procesos internos. Una ausencia de controles internos, errores en diversa documentación o errores de transacción, son causa de esta clase de riesgo.<sup>161</sup>

Por otra parte, el riesgo de empleados se relaciona con aquella conducta de los trabajadores del banco que se traduce en pérdidas para este último. Puede tratarse de actos volitivos o involuntarios, como un fraude o un error por parte de aquéllos.<sup>162</sup>

Por lo que hace al riesgo de sistemas, se relaciona con la tecnología y los diversos sistemas informáticos con que opera un banco. Puede consistir en errores de programación, corrupción de datos, interrupción del servicio ocasionado por fallas eléctricas, o bien, problemas con la seguridad del sistema.<sup>163</sup>

Asimismo, el riesgo externo “...es aquel asociado a eventos que quedan fuera del control del banco”,<sup>164</sup> tales como un terremoto, altos índices de violencia y criminalidad dentro de una sociedad dada, crisis políticas, y cualesquiera otros acontecimientos de índole natural y/social que podrían implicar pérdidas para una institución de banca múltiple.

---

<sup>160</sup>BBVA, *Riesgo operacional* [en línea], <<https://accionistaseinversores.bbva.com/microsites/bbva2012/es/Gestiondelriesgo/Riesgooperacional.html>>, [consulta: 22 de marzo, 2019].

<sup>161</sup> Apostolik, Richard, *op. cit.*, p. 213.

<sup>162</sup> *Ibidem*, 214.

<sup>163</sup> *Ibidem*, pp. 215 y 216.

<sup>164</sup> *Ibidem*, p. 216.

Finalmente, se encuentra el riesgo legal, que es aquel “...asociado a la incertidumbre de las acciones legales...”,<sup>165</sup> en las que obviamente se hubiere intentado una acción en contra del banco, o que en su caso, éste hubiera ejercitado contra algunos de sus clientes.

#### 4. REQUERIMIENTOS DE CAPITAL

De conformidad con el enfoque epistémico en que se fundamenta este trabajo, el orden jurídico que regula a las instituciones de banca múltiple (así como al procedimiento de resolución de las mismas), está conformado por principios, normas y reglas.

La LIC, en su artículo 1º, enuncia de manera expresa los siguientes principios:

- 1) La protección de los intereses del público ahorrador, y
- 2) El sano y equilibrado desarrollo de las instituciones de crédito.

En este sentido, para efectos de esta investigación, se considera que el sano y equilibrado desarrollo de las instituciones de crédito es *un medio* para lograr la consecución del objetivo primordial de la LIC (y de otras leyes como la LIPAB), que es *la protección de los intereses del público usuario de las instituciones de banca múltiple*.

Es pues, este último, el principio que dota de validez material a las reglas que regulan a las instituciones de banca múltiple, dicho de otra forma, a través del presente trabajo se propone una construcción escalonada de la LIC, en la cual los principios (explícitos e implícitos) *dotan de sentido a las reglas*, y en último término, *le confieren coherencia al entramado normativo regulador* de dichas instituciones de banca múltiple.<sup>166</sup>

---

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 217.

<sup>166</sup> Cfr. Courtis, Christian, “El juego de los juristas”, en Courtis, Christian, (ed.), *Observar la ley. Ensayos sobre Metodología e la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006, p. 118.

Ahora bien, ¿cuál es el instrumento con que cuentan las autoridades reguladoras sistema bancario para cumplir con este principio? Es la propia LIC la que establece que la CNBV establecerá *requerimientos de capital* con el objetivo de proteger los intereses del público ahorrador.

Al respecto, el párrafo tercero del artículo 50 de este ordenamiento legal a la letra señala lo siguiente:

**Artículo 50.- ...**

I. ...

II. ...

...

*Los requerimientos de capital que establezca la Comisión Nacional Bancaria y de Valores tendrán por objeto salvaguardar la estabilidad financiera y la solvencia de las instituciones de crédito, así como proteger los intereses del público ahorrador.*

...

...

...

...

...

...

...<sup>167</sup> (Énfasis añadido).

Así pues, una primera definición de los requerimientos de capital puede ser la siguiente: son el instrumento con que cuenta la CNBV para garantizar la protección de los intereses del público ahorrador.

Sin embargo, los requerimientos de capital no son el único mecanismo con que cuenta la CNBV (y otras autoridades financieras, como el Banxico), para proteger los intereses de los usuarios de la banca. Por lo que esta primera aproximación es insuficiente.

Una definición más precisa toma en cuenta los riesgos por los que pueden atravesar las instituciones de banca múltiple. Al realizar cualesquiera de las actividades enunciadas en el artículo 46 de la LIC, una institución de banca múltiple enfrenta la posibilidad de sufrir pérdidas como consecuencia de un riesgo de crédito, de mercado, operacional, o de los tres en su conjunto.

---

<sup>167</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma 22/VI/2018 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 8 de abril, 2019].

Así las cosas, las instituciones de banca múltiple deben contar con un capital que les permita absorber las posibles pérdidas que pudieren experimentar derivadas de los riesgos mencionados en el párrafo que precede, reduciendo así las probabilidades de entrar en estado de insolvencia y/o iliquidez (situación que podría conducir, como anteriormente se dijo, a una crisis que pudiere afectar a uno o algunos bancos, o bien, a una crisis de tipo sistémico).

Este “colchón” con que deben contar toda institución de banca múltiple que opere en nuestro país, a efecto de evitar pérdidas de gran magnitud que eventualmente podrían derivar en una crisis de solvencia o liquidez, es lo que se conoce como requerimientos mínimos de capital.

De este modo, mientras mayor sea el capital con que cuente un banco para afrontar pérdidas resultantes de un riesgo de crédito, de mercado u operacional, mayor será la protección que brinde a los intereses de sus usuarios (así como al sistema bancario en general).

Una vez que se ha establecido qué son los requerimientos mínimos de capital, así como cuál es su objetivo, resulta prudente plantear esta interrogante: ¿Cómo establece la CNBV -autoridad reguladora que debe determinar los requerimientos mínimos de capital, según lo dispone el artículo 50 de la LIC-, el monto de capital que las instituciones de banca múltiple deben mantener para absorber las pérdidas que pudieren experimentar como resultado de los riesgos anteriormente mencionados?

Al respecto es menester señalar que son las propias instituciones de banca múltiple las que calculan los requerimientos mínimos de capital, con base en las directrices que para tal efecto instituye la CNBV.

Tal circunstancia tiene su origen en el Comité de Basilea, el cual ha establecido dos distintos métodos para que los bancos calculen los requerimientos mínimos de capital correspondientes a cada tipo de riesgo:

*“El marco de Basilea establece una serie de métodos para que los bancos calculen su capital regulador. Una alternativa consiste en calcular el riesgo de*



*manera estándar y la otra es hacerlo utilizando los modelos internos del banco, sujeto a la aprobación explícita de su supervisor.”<sup>168</sup>*

Así, y con base en las pautas establecidas por el Comité de Basilea, para que una institución de banca múltiple determine los activos ponderados para cada tipo de riesgo (crédito, de mercado y operacional), cuenta con dos métodos, a saber: el método estándar y el método basado en calificaciones internas que cada banco determine.

Ambos métodos están regulados en nuestro derecho por las Disposiciones, en su Título Primero Bis, Capítulos III, IV y V, correspondientes a la metodología para calcular el requerimiento de capital de las instituciones de banca múltiple por su exposición al riesgo de crédito, de mercado y operacional, respectivamente.

En la fracción IV del artículo 1° de las Disposiciones, se define a los activos ponderados por riesgo de la siguiente manera:

**Artículo 1.- ...**

I. a III. ...

IV.- Activos Ponderados Sujetos a Riesgo Totales: al resultado de sumar los activos ponderados sujetos a riesgo de crédito previstos en el Capítulo III del Título Primero Bis; las posiciones ponderadas equivalentes sujetas a riesgo de mercado a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero Bis y los activos ponderados equivalentes sujetos a Riesgo Operacional conforme a lo establecido en el Capítulo V del Título Primero Bis.

V. a CXCI ...

De esta forma, la suma de los activos ponderados por riesgo de crédito, de los activos ponderados por riesgo de mercado, y de los activos ponderados por riesgo operacional, da como resultado lo que en las Disposiciones se denomina como “activos ponderados sujetos a riesgo totales”. Es con base en estos últimos (en conjunción con el capital neto, que se verá más adelante), que la CNBV habrá de determinar los requerimientos mínimos de capital para cada institución de banca múltiple.

---

<sup>168</sup> Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Revisión del Método Estándar para el riesgo del crédito* [en línea], <[https://www.bis.org/bcbs/publ/d307\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d307_es.pdf)>, [consulta: 9 de abril, 2019].

A continuación se presenta información estadística, actualizada al 12 de marzo de 2019, en la que se muestran los activos ponderados por riesgo totales de cada una de las instituciones de banca múltiple reguladas por la CNBV:<sup>169</sup>

Banco	Capital neto	Activos ponderados sujetos a riesgo de crédito	Activos ponderados sujetos a riesgo de mercado	Activos ponderados sujetos a riesgo operacional	Activos ponderados sujetos a riesgo totales
ABC Capital	880,355,888.10	6,179,619,395.00	205,970,954.60	649,552,789.40	7,035,143,139.00
Accendo Banco	548,265,120.00	3,275,416,259.00	880,150,685.30	445,175,000.00	4,600,741,944.00
Actinver	2,864,508,855.00	17,244,655,130.00	2,269,551,720.00	2,477,815,704.00	21,992,022,550.00
Afirme	6,334,186,859.00	35,026,371,380.00	5,795,900,429.00	5,541,174,335.00	46,363,446,140.00
American Express	4,661,272,247.00	14,932,139,110.00	56,134,561.31	8,218,984,393.00	23,207,258,060.00
Autofin	687,830,709.00	4,207,309,485.00	306,180,666.60	315,351,133.80	4,828,841,286.00
Banamex	108,509,561,200.00	592,160,699,900.00	117,718,971,500.00	74,381,848,030.00	784,261,519,500.00
Banca Mifel	6,432,200,689.00	38,505,839,630.00	5,967,936,722.00	2,794,682,265.00	47,268,458,610.00
Banco Ahorro Famsa	4,641,740,298.00	34,748,324,600.00	593,507,109.20	1,687,153,145.00	37,028,984,860.00
Banco Azteca	19,832,219,470.00	95,356,519,600.00	5,213,629,742.00	13,394,204,750.00	113,964,354,100.00
Banco Base	2,174,662,360.00	11,008,391,930.00	879,933,506.00	2,272,682,077.00	14,161,007,510.00
Banco del Bajío	26,679,427,000.00	136,138,172,300.00	7,727,066,761.00	13,540,430,610.00	157,405,669,700.00
Banco S3	1,127,627,576.00	293,123,545.60	3,076,985.49	816,609,570.80	1,112,810,102.00
BanCoppel	8,947,291,602.00	28,864,942,130.00	13,592,122,320.00	15,139,984,440.00	57,597,048,900.00
Bancrea	1,911,839,572.00	11,659,472,050.00	400,950,371.90	604,990,992.80	12,665,413,420.00
Bank of America	9,250,006,960.00	16,238,946,860.00	22,831,641,510.00	6,590,235,750.00	45,660,824,130.00
Bank of China	785,959,542.00	291,300,146.70	4,512,843.01	246,906,303.80	542,719,293.40
Bankaool	188,910,976.00	60,560,858.60	146,069,010.10	238,510,408.80	445,140,277.40

<sup>169</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Portafolio de Información, *Evolución del capital neto y activos sujetos a riesgo* [en línea], <<https://www.cnbv.gob.mx/paginas/portafoliodeinformacion.aspx>>, [consulta: 9 de abril, 2019].

<b>Banorte</b>	131,663,838,500.00	630,104,499,800.00	70,694,218,570.00	55,011,405,820.00	755,810,124,200.00
<b>Banregio</b>	13,811,659,290.00	87,120,578,060.00	4,946,304,396.00	8,726,038,368.00	100,792,920,800.00
<b>Bansí</b>	2,621,144,000.00	12,098,083,020.00	649,909,048.80	1,925,255,661.00	14,673,247,730.00
<b>Barclays</b>	6,187,303,000.00	12,412,541,230.00	5,437,121,754.00	1,741,563,750.00	19,591,226,730.00
<b>BBVA Bancomer</b>	234,316,630,000.00	1,080,191,810,000.00	376,153,671,800.00	84,006,345,120.00	1,540,351,827,000.00
<b>BIAfirme</b>	681,274,613.00	239,253,501.80	4,549,846,397.00	201,746,628.80	4,990,846,527.00
<b>CIBanco</b>	2,551,275,903.00	13,160,309,940.00	1,807,956,238.00	4,637,528,401.00	19,605,794,580.00
<b>Compartamos</b>	9,840,421,719.00	24,477,238,320.00	4,718,878,435.00	1,527,198,466.00	30,723,315,220.00
<b>Consubanco</b>	2,616,717,105.00	9,254,208,050.00	888,428,341.70	2,371,435,210.00	12,514,071,600.00
<b>Credit Suisse</b>	1,875,148,779.00	8,629,704,358.00	3,764,321,955.00	2,121,540,060.00	14,515,566,370.00
<b>Deutsche Bank</b>	1,813,832,223.00	271,399,675.00	81,708,300.19	1,036,759,036.00	1,389,867,011.00
<b>Dondé Banco</b>	341,630,370.00	379,222,776.50	6,749,925.59	116,177,259.20	502,149,961.30
<b>Finterra</b>	511,719,000.00	2,960,082,100.00	168,058,003.50	347,044,643.10	3,475,184,747.00
<b>Forjadores</b>	322,716,900.40	659,556,999.00	28,602,632.01	430,149,142.40	1,118,308,773.00
<b>HSBC</b>	59,598,211,700.00	392,015,081,100.00	41,802,946,370.00	26,537,918,990.00	460,355,946,400.00
<b>ICBC</b>	1,727,467,806.00	4,697,653,696.00	240,465,920.50	264,093,236.10	5,202,212,853.00
<b>Inbursa</b>	87,684,068,240.00	215,557,320,900.00	150,589,543,400.00	23,525,197,560.00	389,672,061,800.00
<b>Inmobiliario Mexicano</b>	861,832,847.00	5,599,619,182.00	393,879,562.70	556,945,226.70	6,550,443,971.00
<b>Intercam Banco</b>	1,609,947,000.00	8,296,925,577.00	443,141,248.20	3,829,996,625.00	12,570,063,450.00
<b>Invex</b>	5,591,933,657.00	22,984,529,810.00	5,397,564,028.00	4,762,548,243.00	33,144,642,080.00
<b>J. P. Morgan</b>	8,679,688,475.00	36,630,057,240.00	7,342,086,956.00	4,259,912,058.00	48,232,056,250.00
<b>Mizuho Bank</b>	2,428,447,243.00	2,274,653,130.00	52,688,099.42	396,664,392.20	2,724,005,622.00
<b>Monex</b>	5,879,014,980.00	27,888,577,400.00	3,804,684,195.00	5,691,220,730.00	37,384,482,320.00
<b>MUFG Bank</b>	5,014,282,571.00	14,869,263,540.00	704,184,517.80	1,452,328,298.00	17,025,776,360.00
<b>Multiva</b>	6,457,418,524.00	34,517,344,630.00	2,446,290,278.00	4,807,168,750.00	41,770,803,660.00
<b>Pagatodo</b>	234,537,890.00	71,840,006.20	522,001.88	26,083,536.88	98,445,544.95

<b>Sabadell</b>	6,364,005,505.00	36,883,892,500.00	398,981,434.80	968,671,183.10	38,251,545,120.00
<b>Santander</b>	120,193,480,600.00	506,193,499,900.00	168,746,464,700.00	50,671,373,930.00	725,611,338,600.00
<b>Scotiabank</b>	50,244,667,470.00	320,109,597,600.00	20,770,200,680.00	14,820,606,640.00	355,700,404,900.00
<b>Shinhan</b>	1,424,881,298.00	802,999,490.40	130,943,103.80	211,838,274.40	1,145,780,869.00
<b>Ve por más</b>	4,627,554,925.00	26,719,099,290.00	6,355,426,893.00	2,259,586,438.00	35,334,112,620.00
<b>Volkswagen Bank</b>	1,557,450,814.00	4,352,296,678.00	2,382,612,406.00	731,530,280.00	7,466,439,364.00

Con respecto a esta información estadística es menester enfatizar que los activos ponderados sujetos a riesgo totales son la base para el cálculo de los requerimientos mínimos de capital, mas éste deriva del capital neto con que cuentan los bancos. Es decir, *el total de los activos ponderados sujetos a riesgo de una institución de banca múltiple permite determinar la cantidad de capital neto que se requiere para la constitución de los requerimientos de capital.*

Con el propósito de ilustrar la afirmación anterior, tómesese como ejemplo el caso de American Express. Los activos ponderados sujetos a riesgo totales de esta institución ascienden a la cantidad de \$ 23, 207,258,060.00, mientras que su capital neto es de \$4, 661,272,247.00.

Pues bien, para calcular los requerimientos de capital, deben multiplicarse los activos ponderados sujetos a riesgo totales por el índice de capitalización, que por disposición de ley, es del 8% (aunque en ciertos casos puede ser mayor, como más adelante se verá).

Al efectuar la operación aritmética correspondiente, se tiene que los requerimientos de capital con que cuenta American Express alcanzan la suma de \$1, 856,580,644.80.

Ejemplificando otro caso, piénsese en banco Multiva. Sus activos ponderados sujetos a riesgo totales corresponden a la cantidad de \$41,770,803,660.00. Su capital neto es de \$6, 457, 418,524.00. Al multiplicar dichos

activos por el índice de capitalización del 8%, da como resultado que sus requerimientos de capital son de \$3, 341,664,292.80.<sup>170</sup>

Ahora bien, si se divide el capital neto de American Express entre el total de sus activos ponderados sujetos a riesgo, se tiene que el coeficiente de capital de esta institución supera por mucho al requerimiento mínimo de capital del 8%, ya que dicho coeficiente es del 20.09%. Lo mismo acontece en el caso de Multiva, cuyo coeficiente de capital es de \$15.46%.<sup>171</sup> Ello muestra fortaleza financiera por parte de ambas instituciones de banca múltiple para afrontar posibles pérdidas derivadas de los riesgos en que eventualmente pudieran incurrir.

Asimismo, si bien se ha ejemplificado el uso del capital neto y del índice de capitalización para efectuar el cálculo de los requerimientos de capital, se requiere de igual forma, de una definición doctrinal que permita una mejor comprensión de ambos conceptos, lo cual se hará en los apartados siguientes.

#### 4.1. Índice de capitalización

La CNBV describe al índice de capitalización en los siguientes términos: “*El Índice de Capitalización (ICAP) representa la fortaleza financiera de una institución para soportar pérdidas no esperadas por los riesgos en los que incurre.*”<sup>172</sup> Y agrega: “En México el índice de capitalización mínimo es de 8%”.<sup>173</sup>

Cabe señalar que fue el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea el que determinó este índice de capitalización mínimo del 8%. Este Comité, como se indicó con anterioridad, establece directrices en materia de regulación bancaria, que si bien no son derecho, sí son retomadas por diversos gobiernos y bancos centrales

---

<sup>170</sup> Esta información puede verificarse en el sitio web indicado en la nota a pie de página inmediata anterior, es decir, la número 62.

<sup>171</sup> El coeficiente de capital es la relación entre los activos ponderados por riesgo y el capital regulatorio, es decir, el capital neto del banco. Cfr. Apostolik, *op. cit.*, p. 269.

<sup>172</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Índice de capitalización* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/alertas-tempranas-banca-multiple>>, [consulta: 11 de abril, 2019].

<sup>173</sup> *Idem.*

del mundo para regular la actividad bancaria en sus respectivos países. Tal es el caso de México, que adoptó como índice de capitalización mínimo precisamente el 8% establecido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

En este sentido, de Basilea III -es un acuerdo en que el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea propuso un nuevo marco regulatorio para los bancos, en que se modificaron y/o ampliaron diversos aspectos que habían sido previamente establecidos en los acuerdos anteriores, es decir, Basilea I y II-, se desprende esta caracterización del índice de capitalización en los términos siguientes: “*Este índice se refiere al porcentaje de capital neto con respecto a los activos ponderados por riesgo que mantiene cada banco*”.<sup>174</sup>

Este señalamiento respalda lo dicho en párrafos anteriores: el capital mínimo se obtiene del capital neto de las instituciones de banca múltiple, y se calcula con base en los activos ponderados sujetos a riesgo totales con que éstas cuenten, y para ello, se utiliza el índice de capitalización. Se confirma de igual modo la interdependencia de estos conceptos tratándose del cálculo del capital mínimo bancario.

Por otra parte, la adopción en nuestro país del índice de capitalización mínimo del 8% establecido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, se encuentra tanto en la LIC como en *las Disposiciones*. La LIC lo estatuye en el párrafo séptimo de su artículo 50, mientras que *las Disposiciones*, por remisión de dicho artículo 50, lo hacen en el artículo 2 Bis 5. A la letra, ambos preceptos disponen lo siguiente:

**Artículo 50. ...**

...  
...  
...  
...  
...

*La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en las disposiciones a que se refiere este artículo, establecerá el procedimiento para el cálculo del índice de capitalización.*

---

<sup>174</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Basilea III en México, *Redefinición del marco de alertas tempranas* [en línea], <[https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20\(v16\).pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20(v16).pdf)>, [consulta: 11 de abril, 2019].

Dicho cálculo se efectuará con base en el reconocimiento que se haga a los distintos componentes del capital neto conforme a lo dispuesto por las disposiciones de carácter general a que se refiere el presente artículo, así como con base en los requerimientos señalados en el primer párrafo del presente artículo y en los suplementos de capital, aplicables a las instituciones de crédito, así como la información que respecto de cada institución podrá darse a conocer al público.

...

...

... (Énfasis añadido).

**Artículo 2 Bis 5.- ...**

El Capital Neto estará compuesto por una parte básica y otra complementaria. *El índice de capitalización mínimo requerido que las Instituciones deben mantener será igual al 8 por ciento...* (Énfasis añadido).

I. a III. ...

a) a c)...

## 4.2. Capital Neto

El capital neto constituye *las reservas de capital* con que debe contar una institución de banca múltiple con el fin de afrontar una posible pérdida derivada de cualesquiera de los riesgos en que pudiera incurrir.

La CNBV lo define en los siguientes términos:

Son los recursos aportados por los socios y los ganados en la operación de las entidades que se ponderan para obtener un capital que efectivamente sirva como un respaldo de las operaciones de riesgo de las entidades y poder a través de este proceso medir la solvencia de cada una de las entidades financieras.

Asimismo, de acuerdo con las directrices establecidas en Basilea III, se tiene que el capital neto de un banco se compone de los elementos que se presentan a continuación:<sup>175</sup>

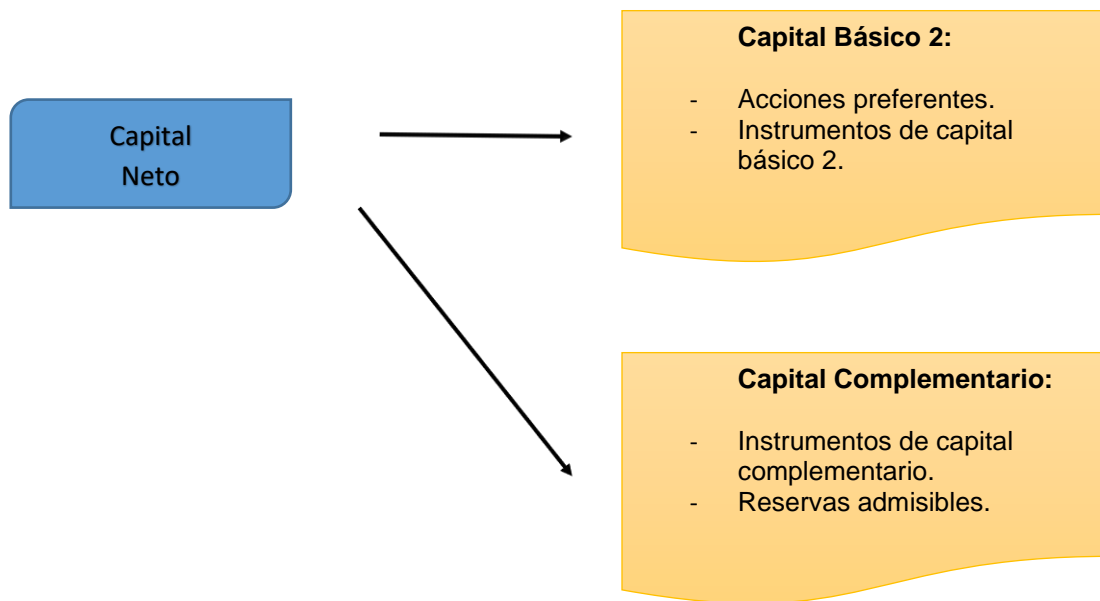
Capital  
Neto



**Capital Básico 1:**

- Títulos representativos del capital social.
- Aportaciones para futuros Aumentos al capital.
- Reservas de capital.
- Resultados de ejercicios anteriores.
- Resultado neto.
- Resultado por valuación

<sup>175</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Basilea III en México, *Nueva definición e integración de capital* [en línea], <[https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20\(v16\).pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20(v16).pdf)>, [consulta: 13 de abril, 2019].



Ahora bien, estas directrices han sido incorporadas a nuestras normas, ya que *las Disposiciones*, en su artículo 2 Bis 5, disponen que el capital neto de las instituciones de banca múltiple se compone de una parte básica y otra complementaria.

Y sobre la parte básica del capital neto, el artículo en cita establece que la misma estará integrada por un capital fundamental y un capital básico no fundamental, que corresponden al capital básico 1 y capital básico 2, respectivamente, directrices de supervisión bancaria que emanan, como se indicó, de Basilea III.

Dicho capital neto en ningún caso podrá ser inferior al capital mínimo que resulte aplicable a la institución de banca múltiple de que se trate, ello, de conformidad con lo establecido en el primer párrafo del artículo 19 de la LIC; lo anterior, a su vez, encuentra su fundamento en lo dispuesto en el penúltimo párrafo del citado artículo.

Ahora bien, de conformidad con las fracciones I y II del artículo 2 Bis 5 de las Disposiciones, *tratándose de la parte básica del capital neto, las instituciones de banca múltiple deberán mantener un coeficiente de capital básico de por lo menos el 6%, y un coeficiente de capital fundamental de por lo menos el 4.5%.*



Con fundamento en lo anterior es posible señalar que *las instituciones de banca múltiple están obligadas a contar con un índice de capitalización de cuando menos el 10.5%*, calculado sobre la parte básica del capital neto.

La distinción entre capital básico, fundamental y complementario se hará en los apartados siguientes.

#### **4.2.1. Capital Fundamental (Capital Básico 1)**

Desde un punto de vista doctrinal, sobre *la parte básica* del capital neto, el jurista Carlos Felipe Dávalos Mejía expresa:

Es el haber monetario que sostiene los pasivos de cada banco generados por su captación....se conforma de la suma del capital social (fondos aportados por los accionistas), todas las reservas de capital (beneficios del banco que no se reparten como dividendos entre los accionistas, ni se invierten...), y las utilidades no distribuidas...<sup>176</sup>

Sostiene, de igual forma, que dicho capital básico se compone de dos “porciones”:<sup>177</sup>

- Capital básico 1. Capital pagado más capital ganado (utilidades reservas y valuaciones).
- Capital Básico 2. Capital común más aportaciones de capital pendientes de formalizar, más todo instrumento de capitalización menos deuda subordinada, inversiones en acciones, reservas pendientes, y otros.

A este capital básico (1 y 2) se le conoce también como *Tier 1* (nivel 1).

Ahora bien, por lo que hace *al capital básico 1 (capital fundamental)*, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2 Bis 6 de las Disposiciones, éste se compone, entre otras cosas, de la suma de los conceptos del capital contable, incluyendo sus incrementos por actualizaciones. Éstos son:

- Títulos representativos del capital social;
- Aportaciones para futuros aumentos de capital;
- Reservas de capital;

---

<sup>176</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 206.

<sup>177</sup> *Idem.*

- Resultados de ejercicios anteriores;
- Resultado neto;
- Resultado por valuación de títulos disponibles para la venta;
- Resultado por valuación de instrumentos de cobertura de flujos de efectivo, y
- Resultado por remediaciones por beneficios definidos a los empleados.

Como puede apreciarse, esta capital fundamental se apega a lo establecido por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea en Basilea III.

Es menester señalar que, de conformidad con lo dispuesto por la fracción III del artículo 2 Bis 5 de las Disposiciones, las instituciones de banca múltiple están obligadas a mantener un suplemento de conservación de capital constituido precisamente por capital fundamental, del orden del 2.5% sobre los activos ponderados sujetos a riesgo totales, ello, en adición al capital mínimo requerido.

#### **4.2.2. Capital Básico no Fundamental (Capital Básico 2)**

Con base en lo dispuesto por la fracción II del artículo 2 Bis 6 de las Disposiciones, *el capital básico no fundamental* (que constituye, junto con el capital fundamental el *Tier 1*), se integra de la siguiente manera:

- La prima en venta de acciones de títulos representativos del capital social que no hubieren sido considerados en el capital fundamental, y
- Instrumentos de capital (su monto no debe exceder del 50% del capital fundamental).

Como en el caso del capital básico 1, la regulación del capital básico no fundamental, sigue los lineamientos estipulados en Basilea III.

#### **4.2.3. Capital Complementario**

Como se indicó en párrafos anteriores, el artículo 2 Bis 5 de las Disposiciones estatuye que el capital neto de las instituciones de banca múltiple está compuesto

de una parte básica (Tier 1) y otra complementaria. Esta parte complementaria del capital neto es también llamada *Tier 2* (nivel 2).

Asimismo, en su artículo 2 Bis 7, las Disposiciones, respecto del capital complementario de las instituciones de banca múltiple, disponen:

**Artículo 2 Bis 7.-** Para integrar la parte complementaria del Capital Neto, se considerarán los siguientes conceptos:

I. Los títulos representativos del capital social de la Institución que no hayan sido considerados en el Capital Fundamental ni en el Capital Básico No Fundamental...

II. Los Instrumentos de Capital que no hayan sido considerados en el Capital Básico No Fundamental...

...

...

a) ...

b) ...

...

I. a III. ...<sup>178</sup>

Sobre el particular, Dávalos Mejía puntualiza que:

*“[El capital complementario] está compuesto esencialmente por instrumentos de capitalización excedentes del capital básico; acciones preferentes y convertibles, deuda subordinada, la deuda convertible en acciones y una parte de las reservas para pérdidas por créditos malogrados.”<sup>179</sup>*

Por otra parte, resulta relevante hacer notar que no debe confundirse el capital complementario con los suplementos de capital, pues existe una diferencia notable entre ambos.

Mientras que el capital complementario, junto con el capital fundamental y el capital básico no fundamental, forman el capital neto de las instituciones de banca múltiple, los suplementos de capital no son parte de dicho capital neto.

---

<sup>178</sup> Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 2005, última reforma 27/XI/18 [en línea], <<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20c%C3%A1racter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>, [consulta: 13 de abril, 2019].

<sup>179</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 206.

Aunado a lo anterior, en tanto que el capital complementario proviene de Basilea III, los suplementos de capital son ajenos a las directrices establecidas por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, es decir, son privativos de nuestra normatividad en materia financiera.

### **4.3. Suplementos de Capital**

Es facultad de la CNBV establecer los suplementos de capital que deben aportar las instituciones de banca múltiple, a efecto de robustecer su capacidad para afrontar eventuales pérdidas derivadas de los riesgos en que pudieren incurrir, así como para coadyuvar a la estabilidad del sistema financiero y de la economía en su conjunto, lo anterior, por así disponerlo el párrafo sexto del artículo 50 de la LIC.

Ahora bien, por remisión expresa de este precepto, el cálculo de los suplementos de capital se establecerá en las Disposiciones y, para ello, la CNBV debe tomar en cuenta los siguientes factores:

- La necesidad de contar con un margen de capital para operar por arriba del mínimo;
- El ciclo económico, y
- Los riesgos de carácter sistémico que cada institución por sus características o las de sus operaciones, pudieran representar para la estabilidad del sistema financiero o de la economía en su conjunto.

A mayor abundamiento, los suplementos de capital consisten en *“...el margen adicional que cada banco debe aportar, de acuerdo con los requerimientos del órgano regulador, para que el banco pueda operar con una dotación de capital por arriba del mínimo requerido...”*<sup>180</sup>

En este sentido, la fracción III del artículo 2 Bis 5 de las Disposiciones, establece que el suplemento de capital está constituido por capital fundamental, y es equivalente a:

- 2.5 % de los Activos Ponderados Sujetos a Riesgo Totales.

---

<sup>180</sup> *Ibidem*, p. 207.

- Tratándose de Instituciones de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local, un porcentaje adicional de los Activos Ponderados Sujetos a Riesgo Totales, conforme a lo establecido en el Artículo 2 Bis 117 n de estas disposiciones.

Vale la pena destacar que tratándose de instituciones de importancia sistémica local, al porcentaje del 2.5% sobre el total de los activos ponderados por riesgo, se sumará un porcentaje adicional, que puede ser del 0.60%, 0.90%, 1.20%, 1.50% o 2.25%, dependiendo del grado de importancia sistémica con que cuenten estas instituciones, lo anterior, para efectos del cálculo de los suplementos de capital.

#### **4.4. Instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local**

En párrafos precedentes se indicó que, si bien el índice de capitalización mínimo que por ley las instituciones de banca múltiple debían mantener era del orden de 8%, de igual forma, se advirtió de la existencia de excepciones a esta regla general. Esto es así dado que, tratándose de instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local, éstas deben cumplir con un índice de capitalización más elevado, precisamente a razón de su trascendencia y el posible impacto que una crisis por la pudieren atravesar tendría para el sistema bancario en su conjunto, como es el caso de BBVA Bancomer o Citibanamex.<sup>181</sup>

Pero ¿qué son las instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local? Una primera aproximación la ofrecen las Disposiciones, que en la fracción LXXXIV del artículo 1 establecen:

**Artículo 1.- ...**

I. a LXXXIII. ...

LXXXIV. Institución de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local: aquella institución de banca múltiple que la Comisión clasifique como tal conforme al Capítulo VI Bis 1 del Título Primero Bis de las presentes disposiciones y sea aprobada por su Junta de Gobierno.

LXXXV. a CXCI. ...

---

<sup>181</sup> Al momento en que se escribió el presente Capítulo 2, tanto BBVA Bancomer como Citibanamex se encontraban en proceso de cambio de su denominación: BBVA Bancomer pasaría a ser únicamente *BBVA*, mientras que Citibanamex cambiaría su denominación a *Citi*.

De este precepto se desprende que es facultad de la CNBV clasificar a una institución de banca múltiple como de importancia sistémica local, previa aprobación de su Junta de Gobierno.

Por su parte, la CNBV sobre dichas instituciones establece:

Existen bancos integrantes del Sistema Financiero Mexicano que derivado del tamaño de su operación, son designados como bancos de importancia sistémica local.

Esta clasificación, implica que en el supuesto de una quiebra potencial del mismo, se pudiera afectar la estabilidad del Sistema Financiero Mexicano en su conjunto e incluso incidir sobre la economía de nuestro país.

Los bancos que son catalogados por la CNBV como instituciones con importancia sistémica, son requeridos a aumentar su capital para evitar que ante cualquier quebranto se afecte la operación del Sistema.<sup>182</sup>

Con base en esta caracterización, se podría definir a las instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local como aquellas que, dada la influencia que ejercen en los sistemas financiero y bancario por el tamaño de su operación, su potencial quiebra podría derivar en una afectación a la estabilidad no sólo de estos últimos, sino de la economía del país, por lo que un eventual incumplimiento de sus obligaciones podría causar no sólo una crisis bancaria y/o financiera, sino una crisis económica en general, lo que a su vez afectaría ineluctablemente y de forma severa los intereses del público ahorrador.

Al respecto, es menester hacer notar que hasta el 14 de marzo del año 2018, la CNBV clasificaba a las instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local en cuatro categorías, que iban del I al IV, correspondiendo a la categoría I a aquellas instituciones cuyo incumplimiento de obligaciones a su cargo podría representar el menor riesgo para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, mientras que las instituciones que se ubicaban en la categoría IV eran aquellas cuyo incumplimiento de sus obligaciones implicaba el máximo riesgo para la estabilidad del sistema financiero.

---

<sup>182</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Bancos de Importancia Sistémica Local* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/bancos-de-importancia-sistemica>>, [Consulta: 11 de abril, 2019].

A partir de la fecha indicada en el párrafo precedente, la CNBV clasifica a las instituciones de banca múltiple de importancia sistémica local en cinco categorías (I a V), esto es así porque en la fecha mencionada se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Resolución que modifica las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito*.

A través de dicha resolución se sustituyeron los Anexos 1T y 1T Bis de las Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito. En el primero de ellos se estableció la metodología para designar el grado de importancia sistémica para las instituciones de banca múltiple; el segundo, por su parte, estatuyó qué fuentes de información habrá de utilizar la CNBV para calcular el suplemento de capital por importancia sistémica.

Así, por lo que hace al Anexo 1T, para designar el grado de importancia sistémica de una institución de banca múltiple, deben atenderse a los siguientes aspectos, a los cuales, a su vez, se les da un peso específico determinado:<sup>183</sup>

- |   |     |
|---|-----|
| a) Tamaño respecto del sistema bancario total;  | 25% |
| b) Interconexión con el sistema financiero;   | 25% |
| c) Importancia de los servicios e infraestructura que presta en el sistema financiero y a la economía en general, y | 25% |
| d) Complejidad de sus operaciones.  | 25% |

Asimismo, en el Anexo 1T se estipula que: “*La clasificación de una Institución de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local se determinará mediante la suma de los puntajes para cada uno de los aspectos señalados en la fracción I. Los indicadores y ponderadores correspondientes son los siguientes*”:<sup>184</sup>

---

<sup>183</sup> Resolución que modifica las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de marzo de 2018 [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5516120&fecha=14/03/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5516120&fecha=14/03/2018)>, [consulta: 11 de abril, 2019].

<sup>184</sup> *Idem*.

ASPECTO		Peso Relativo <i>β<sub>j</sub></i>	Cifras consideradas
Indicador			
<b>A. TAMAÑO</b>			
1	Activos dentro y fuera del Balance	25%	Cierre del trimestre correspondiente*
<b>B. INTERCONEXIÓN</b>			
2	Depósitos y préstamos con otras instituciones financieras	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
3	Tenencia de títulos de deuda, papel comercial y certificados de depósitos bancarios	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
4	Exposición positiva de valores con otras instituciones financieras: (Deudores por reporto y Préstamos de valores).	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
5	Deudores por liquidación de operaciones	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
6	Acreedores por liquidación de operaciones	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
7	Préstamos de entidades financieras bancarias y no bancarias	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
8	Exposición negativa de valores con otras entidades financieras (acreedores por reporto y préstamo de valores)	3.13%	Promedio de los 4 últimos trimestres
9	Emissiones de deuda, papel comercial, certificados de depósito	3.13%	Cierre del trimestre correspondiente*
<b>C. IMPORTANCIA DE LOS SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA</b>			
10	Activos en custodia	6.25%	Promedio de los 4 últimos trimestres
11	Pagos en moneda nacional	6.25%	Promedio de los 4 últimos trimestres
12	Formadores de mercado o Socios liquidadores	6.25%	Cierre del trimestre correspondiente*
13	Participación en carteras seleccionadas	6.25%	Cierre del trimestre correspondiente*
<b>D. COMPLEJIDAD DE SUS OPERACIONES</b>			
14	Valores de negociación y disponibles para la venta	12.50%	Promedio de los 4 últimos trimestres
15	Valor de la posición en derivados	12.50%	Promedio de los 4 últimos trimestres

Y agrega: “Cuando el Puntaje Total obtenido por cada institución de banca múltiple, conforme a la fracción II anterior, sea superior a [350] puntos esta



*institución será identificada como una Institución de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local y se le asignará un grado de riesgo conforme a la tabla siguiente”:*<sup>185</sup>

<b>Puntaje Total obtenido por la Institución de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local</b>	<b>Grado de importancia sistémica identificado</b>
(350 - 825]	I
(825- 1,300]	II
(1,300 â 1,775]	III
(1,775 - 2,250]	IV
Mayor a 2,250	V

Finalmente, dicho Anexo 1T dispone que:

Las Instituciones de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local deberán constituir el suplemento del Suplemento de Conservación [sic] de capital que les corresponda a su grado de importancia sistémica de conformidad con el Artículo 2 Bis 117 n de las presentes disposiciones.<sup>186</sup>

En tal sentido, el suplemento de conservación de capital a que refiere el Anexo 1T de las Disposiciones, tiene como base para su cálculo a los activos sujetos a riesgo totales, tal y como acontece con los requerimientos de capital, y se constituye con el capital fundamental, o capital básico 1 del capital neto.

Lo anterior encuentra su fundamento en lo dispuesto tanto por el inciso b), fracción III del artículo 2 Bis 5, así como por el artículo 2 Bis 117 n, ambos de las Disposiciones, que a la letra señalan:<sup>187</sup>

**Artículo 2 Bis 5.-** *Las Instituciones deberán mantener un Capital Neto en relación con los riesgos de crédito, de mercado y operacional en que incurran en su operación, que no podrá ser inferior a la cantidad que resulte de sumar los requerimientos de capital por cada uno de dichos tipos de riesgo, en términos del presente título.*

---

<sup>185</sup> *Idem.*

<sup>186</sup> *Idem.*

<sup>187</sup> Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de diciembre de 2005, última reforma 27/XI/18 [en línea], <<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20c%C3%A1racter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>, [consulta: 11 de abril, 2019].

...

I. a III. ...

a) ...

b) Tratándose de Instituciones de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local, *un porcentaje adicional de los Activos Ponderados Sujetos a Riesgo Totales*, conforme a lo establecido en el Artículo 2 Bis 117 n de estas disposiciones.

c) ... (Énfasis añadido).

**Artículo 2 Bis 117 n.-** Las Instituciones de Banca Múltiple de Importancia Sistémica Local deberán mantener un Suplemento de Conservación de Capital conforme a lo establecido en el Artículo 2 Bis 5 y a la tabla siguiente:

Grado de importancia sistémica definido conforme a la metodología establecida en el Anexo 1 T de las presentes disposiciones	Porcentaje adicional al que hace mención el inciso b) de la fracción III del Artículo 2 Bis 5 de las presentes disposiciones
I	0.60
II	0.90
III	1.20
IV	1.50
V	2.25

Ello implica que una institución de banca múltiple que se encontrare dentro de la categoría V, tendría un índice de capitalización de 15.25%, ya que además del índice de capitalización mínimo del 10.5%, del suplemento de conservación de capital del 2.5%, requeriría un suplemento de capital adicional del 2.25%, dada su condición de institución de banca múltiple de importancia sistémica local, y por encontrarse dentro de la categoría V, lo que implica que, un eventual incumplimiento de pago de las obligaciones a cargo de dicha institución, representaría el máximo grado de riesgo para el sistema financiero, la economía en su conjunto, así como para los intereses del público ahorrador.

Tal es el caso instituciones de banca múltiple como BBVA Bancomer y Citibanamex, las que al tener un grado de importancia sistémica V, se tiene que el

incumplimiento del pago de sus obligaciones supondría un riesgo extremo para el sistema financiero, la economía y los intereses del público ahorrador.<sup>188</sup>

#### **4.5. Fondo de garantía de depósitos**

El fondo de garantía de depósitos puede definirse como el mecanismo mediante el cual el Estado mexicano, a través del IPAB, protege el patrimonio que los usuarios de las instituciones de banca múltiple hubieren depositado o invertido en éstas. Se trata pues, de un medio para proteger los intereses del público ahorrador en caso de que alguna de las instituciones de banca múltiple que integran el sistema financiero experimente una crisis de liquidez y/o solvencia.

Es un mecanismo de protección a los usuarios de la banca administrado por el IPAB. Cuando una institución de banca múltiple sea incapaz de hacer frente a sus obligaciones de pago, el IPAB estará facultado para garantizar a los ahorradores el pago de sus depósitos.

Dicho pago incluye el monto del principal y sus accesorios, hasta por una cantidad equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS por persona física o moral cualesquiera que sean el número y clase de las obligaciones a su favor (Artículo 11 de la LPAB).

Es necesario destacar que el IPAB únicamente deberá pagar el saldo de las obligaciones garantizadas, es decir, de aquellas señaladas en las fracciones I y II del artículo 46 de la LIC, es decir, depósitos bancarios de dinero, así como préstamos y créditos. Operaciones de una naturaleza distinta no podrán ser cubiertas por el IPAB (Artículos 6 y 11 de la LPAB).

Ahora bien, si el total de las obligaciones garantizadas a cargo de la institución en problemas excediere el equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS, dicho excedente podrá ser reclamado a la institución en cuestión por los

---

<sup>188</sup> Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Portafolio de Información, *Evolución del capital neto y activos sujetos a riesgo* [en línea], <<https://www.cnbv.gob.mx/paginas/portafoliodeinformacion.aspx>>, [consulta: 11 de abril, 2019].

ahorradores a quienes el IPAB garantizó su pago hasta por el monto señalado, ya sea en vía de juicio o por las vías administrativas aplicables (Artículo 18 LPAB).

Con el objeto de que el IPAB pague en forma subsidiaria las obligaciones garantizadas a cargo de las instituciones de banca múltiple, éstas están obligadas a pagar a aquél cuotas ordinarias y extraordinarias (Artículo 20 LPAB).

Para tal efecto, el artículo 22 de la LPAB establece que las cuotas ordinarias no podrán ser menores de 4 al millar sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones de banca múltiple, es decir, por cada \$1,000.00 de captación, éstas deberán aportar \$4.00 al IPAB por dicho concepto.

El artículo 23 de la LPAB señala que ante la eventualidad de que el IPAB no cuente con los recursos necesarios para pagar a los ahorradores el equivalente en moneda nacional de hasta 400,000 UDIS (tratándose de obligaciones garantizadas), la Junta de Gobierno de dicho Instituto podrá establecer cuotas extraordinarias que no deberán exceder, en un año, de 3 al millar (\$3.00 por cada \$1,000.00 de captación), sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de la institución de banca múltiple de que se trate.

Asimismo, por así disponerlo el precepto legal en cita, la suma de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder, en un año, del 8 al millar, es decir, de \$8.00 por cada \$1,000.00 de captación por año.

Banxico será el encargado de cargar mensualmente a las cuentas que lleve de cada una de las instituciones de banca múltiple, el importe de las cuotas que a éstas corresponda pagar. Las cantidades así pagadas serán abonadas por el propio Banxico al IPAB, en una cuenta concentradora que para tal efecto operará el Banco Central (Artículo 24 LPAB).

Estos recursos, hasta en tanto no sea necesaria su aplicación, deberán invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el Banxico (Artículo 25 LPAB).

Sin perjuicio de lo anterior, para la consecución de su objeto, en términos del artículo 68 de la LPAB, tiene el IPAB, entre otras facultades, las siguientes:

- Suscribir y adquirir acciones ordinarias, obligaciones subordinadas<sup>189</sup> convertibles en acciones y demás títulos de crédito emitidos por las instituciones de banca múltiple que apoye.
- Suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, otorgar garantías, avales y asumir obligaciones, con motivo de apoyos preventivos y programas de saneamiento financiero, tanto en beneficio de las instituciones de banca múltiple, como en sociedades en cuyo capital participe directa o indirectamente.
- Obtener financiamiento conforme a los límites y condiciones establecidos en el artículo 46 de la LPAB, para desarrollar con dichos recursos acciones de apoyo preventivo y saneamiento financiero de las instituciones de banca múltiple.

Con base en lo estatuido en el párrafo que precede, es pertinente plantear esta interrogante: ¿qué establece el artículo 46 de la LPAB? Señala que cuando una institución de banca múltiple atraviese por una crisis de solvencia y/o liquidez, y el IPAB no cuente con los recursos necesarios para pagar las obligaciones garantizadas a cargo de aquélla, la Junta de Gobierno del Instituto deberá informarlo al Ejecutivo Federal, a efecto de contratar financiamientos, cuyo monto no podrá exceder del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las instituciones de banca múltiple que hubiera publicado la CNBV en el mes inmediato anterior a la situación de emergencia.

De igual forma, la Cámara de Diputados podrá proveer en un ramo específico del Presupuesto de Egresos de la Federación, a propuesta del Ejecutivo Federal, el monto que llegare a requerir el IPAB para hacer frente a las obligaciones

---

<sup>189</sup> Obligaciones subordinadas son aquellas que “...que cuentan con una cláusula de subordinación. Este es el tipo de obligaciones que deben emitir las Instituciones de Banca Múltiple, las cuales deben subordinar el pago de intereses y capital correspondiente a las obligaciones al pago por concepto de los depósitos bancarios.”

Cfr. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Glosario de Términos, Portafolio de Información*, voz: obligaciones subordinadas [en línea], <[https://portafolioinfdoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfdoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf)>, [consulta: 16 de abril, 2019].

garantizadas, ello, en ejercicio de la facultad conferida por la fracción IV del artículo 74 de la CPEUM (Artículo 47 LPAB).<sup>190</sup>

Al respecto, es oportuno hacer una crítica a la LIPAB por lo que hace a este financiamiento extraordinario que dicho instituto eventualmente podría obtener del Presupuesto de Egresos de la Federación, previa autorización que para tal efecto hubiere hecho la Cámara de Diputados:

La LPAB es omisa en cuanto a establecer los mecanismos a través de los cuales las instituciones de banca múltiple que eventualmente recibieren financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, podrían resarcir a las arcas del Estado mexicano las cantidades que hubieren recibido del presupuesto federal.

Lo anterior es inadmisibile, porque si dichas instituciones reciben recursos del presupuesto de Egresos de la Federación, a afecto de que el Estado mexicano pague las obligaciones garantizadas a cargo de aquéllas, las instituciones de banca múltiple que así resultaren beneficiadas deberían estar obligadas a cubrir la totalidad de ese financiamiento.

Lo anterior implica la existencia de un *riesgo moral* que no debe pasarse por alto, es decir, constituye un incentivo para que las instituciones de banca múltiple

---

<sup>190</sup> **Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

...

...

...

...

V. a IX. ...

Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 1917, última reforma 7/V/2008 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)>, {consulta: 16 de abril, 2019}.

asuman riesgos que podrían derivar en una crisis de solvencia o liquidez, pues son sabedoras de que, en último término, las obligaciones a su cargo serán cubiertas por el Estado mexicano, en caso de que el IPAB carezca de los recursos necesarios para ello. Es una situación que debe corregirse.

#### 4.6. Riesgo moral (*Moral hazard*)

El riesgo moral es aquella circunstancia que se presenta *a posteriori* (nunca *ex ante*, porque no sería riesgo moral sino un problema de información asimétrica),<sup>191</sup> respecto del otorgamiento de un crédito, y consiste en la posibilidad de que el prestatario asuma riesgos que podrían ser sumamente costosos, no para él, sino para quien concede dicho crédito.

Puede definirse también como “...*el riesgo de que se le conceda a una persona un incentivo para conducirse de una forma que perjudique a la otra parte...*”<sup>192</sup>. El riesgo moral es pues, aquel hecho o circunstancia que incentiva al prestatario a desarrollar conductas que podrían ser altamente riesgosas para su contraparte, e incurre en ellas precisamente porque es sabedor de que los costos serán, sino en su totalidad, sí en gran parte, asumidos por quien otorga el crédito.

Cuando existe el riesgo moral, el prestatario sabe que puede jugar con el dinero del prestamista, a sabiendas de que las pérdidas habrán de ser asumidas por aquél. Es lo que Joseph Stiglitz, Premio Nobel de Economía, denominó *adverse incentive effects*,<sup>193</sup> que básicamente permiten que unos se enriquezcan enormemente a expensas de otros.

---

<sup>191</sup> “...en los mercados financieros una parte no sabe con frecuencia lo suficiente a cerca de la otra parte para tomar decisiones precisas. Tal desigualdad se llama información asimétrica. [...] El riesgo moral en los mercados financieros es el riesgo de que el prestatario se involucre en actividades que son indeseables (inmorales) desde el punto de vista del prestamista, porque hacen menos probable que el préstamo se reembolse.”

Cfr. Mishkin, *op. cit.*, pp. 41 y 42.

<sup>192</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 109.

<sup>193</sup> Stiglitz, Joseph E., *The Price of inequality*, New York/London, W.W, Norton & Company, 2012, pp. 48 y ss.

Es justamente lo que ocurre cuando los accionistas de las instituciones de banca múltiple saben que si la institución atravesara por una crisis de liquidez o solvencia, que impidiera a ésta hacer frente a sus obligaciones de pago, el Estado mexicano aportaría el financiamiento necesario, proveniente del Presupuesto de Egresos, a fin de pagar a los ahorradores de la banca.

Y es que, incomprensiblemente, la LPAB no establece deber alguno a cargo de las instituciones de banca múltiple que llegaren a recibir recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, lo cual, en sí mismo, constituye un riesgo moral, es decir, un incentivo para que las instituciones de banca múltiple en problemas incurran en conductas que eventualmente podrían ser en extremo elevadas para las arcas del Estado mexicano y el patrimonio e intereses del público ahorrador.

Así, se trata de un mecanismo que debilita los incentivos para que los accionistas de una institución de banca múltiple mantengan la solidez de la misma, y que aumenta, de forma proporcional, los incentivos para que dichos accionistas asuman riesgos en perjuicio de los intereses del público ahorrador.

Debe insistirse en que el riesgo moral existe cuando se provee de financiamiento a una institución de banca múltiple en problemas y no se le exige, en contraparte, que responda por él. Por ello, y a efecto de aminorar ese riesgo, si se llega al extremo de que como consecuencia de la crisis de insolvencia o liquidez de una institución de banca múltiple, se requiere el uso de recursos públicos (de los que se refiere el artículo 46 de la LPAB), entonces los accionistas de dicha institución tendrían que perder la totalidad de sus inversiones.

## 5. CRISIS DE LIQUIDEZ Y/O SOLVENCIA DE UNA INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE. SUS POSIBLES EFECTOS

Cuando una institución de banca múltiple se encuentra inmersa en una crisis de solvencia y/o liquidez y, en consecuencia, es incapaz de satisfacer los requerimientos de capital establecidos en el artículo 50 de la LIC, puede enfrentar



diversos escenarios, como son la *liquidación* y/o la resolución, de los cuales es presupuesto necesario la *revocación* de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, que le hubiere sido otorgada por la CNBV.

Es por ello que la parte final de este capítulo concluye con la presentación de la definición de los vocablos liquidación, resolución y revocación. Se comenzará con el último de ellos, la revocación.

## 5.1. Revocación

La revocación es un acto administrativo mediante el cual la autoridad administrativa extingue un acto administrativo anterior, como consecuencia de hechos o circunstancias advertidos o surgidos posteriormente a la creación de este último.<sup>194</sup>

El jurista Andrés Serra Rojas la define en los siguientes términos:

*“La revocación administrativa es una manifestación de voluntad de la administración pública, unilateral, constitutiva y extintiva de la vida jurídica, en forma parcial o total, de actos administrativos anteriores constituidos legalmente, fundada en motivos de mera oportunidad, técnicos, de interés público o de legalidad.”*<sup>195</sup>

Cabe señalar que tratándose de la revocación que realiza la CNBV –facultada para tal efecto por el artículo 28 de la LIC-, puede definirse como *el acto administrativo unilateral que extingue la autorización que hubiere concedido la CNBV (previo acuerdo de su Junta de Gobierno y opinión favorable del Banxico), a una sociedad anónima para organizarse y operar como institución de banca múltiple, fundado en el interés público, a través del cual la CNBV busca garantizar el sano desarrollo del sistema financiero así como proteger los intereses del público ahorrador.*

Por lo que hace a las causas que lo originan, el maestro Serra Rojas señala: *“El acto revocatorio elimina o retira de la vida jurídica un acto administrativo válido, e introduce una modificación al dejarlo sin efecto, por una causa superveniente de*

---

<sup>194</sup> Cfr. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 29ª ed., México, Porrúa, 2010, p. 352.

<sup>195</sup> *Ibidem*, p. 371.

*interés general*.<sup>196</sup> Cabe señalar que más que dejar sin efecto un acto jurídico, la revocación extingue a un acto jurídico anterior; hablar de la sola cesación de efectos remite a la nulidad del acto jurídico, no a su extinción, como ocurre con la revocación.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 28 de la LIC, para que la CNBV revoque la autorización que hubiere otorgado a una institución de banca múltiple para organizarse y operar como tal requiere de la aprobación de su Junta de Gobierno, de la opinión del Banxico y del IPAB, así como haber escuchado a la institución de banca múltiple afectada. Hecho lo cual podrá declarar la revocación si se presentan cualesquiera de las causas supervenientes que se indican a continuación:

**Artículo 28.- ...**

- I. Si no inicia sus operaciones dentro del plazo de treinta días a partir de la fecha en que se notifique la autorización a que se refiere el artículo 46 Bis de esta Ley;
- II. Si la asamblea general de accionistas de la institución de banca múltiple de que se trate, mediante decisión adoptada en sesión extraordinaria, resuelve solicitarla;
- III. Si la institución de banca múltiple de que se trate se disuelve y entra en estado de liquidación, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. Si la institución de banca múltiple de que se trate no cumple cualquiera de las medidas correctivas mínimas a que se refiere el artículo 122 de esta Ley; no cumple con más de una medida correctiva especial adicional a que se refiere dicho artículo o bien, incumple de manera reiterada una medida correctiva especial adicional;
- V. Si la institución de banca múltiple de que se trate no cumple con el índice de capitalización mínimo requerido conforme a lo dispuesto por el artículo 50 de esta Ley y las disposiciones a que dicho precepto se refiere;
- VI. Si la institución de banca múltiple de que se trate se ubica en cualquiera de los supuestos de incumplimiento que se mencionan a continuación:
  - a) Si, por un monto en moneda nacional superior al equivalente a veinte millones de unidades de inversión:
    - i) No paga créditos o préstamos que le haya otorgado otra institución de crédito, una entidad financiera del exterior o el Banco de México, o
    - ii) No liquida el principal o intereses de valores que haya emitido y que se encuentren depositados en una institución para el depósito de valores.
  - b) Cuando, en un plazo de dos días hábiles o más y por un monto en moneda nacional superior al equivalente a dos millones de unidades de inversión:
    - i) No liquide a uno o más participantes los saldos que resulten a su cargo de cualquier proceso de compensación que se lleve a cabo a través de una cámara de compensación o contraparte central, o no pague tres o más cheques que en su conjunto alcancen el monto citado en el primer párrafo de este inciso, que hayan sido excluidos de una cámara de compensación por causas imputables a la

---

<sup>196</sup> *Idem*.

institución librada en términos de las disposiciones aplicables. Para estos efectos, se considerará como cámara de compensación a la entidad central o mecanismo de procesamiento centralizado, por medio del cual se intercambian instrucciones de pago u otras obligaciones financieras, que no se encuentre regulada por la Ley de Sistemas de Pagos, o

ii) No pague en las ventanillas de dos o más de sus sucursales los retiros de depósitos bancarios de dinero que efectúen cien o más de sus clientes y que en su conjunto alcancen el monto citado en el primer párrafo de este inciso. Al efecto, cualquier depositante podrá informar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de este hecho, para que ésta, de considerarlo procedente, realice visitas de inspección en las sucursales de la institución, a fin de verificar si se encuentra en tal supuesto. Lo previsto en la presente fracción no será aplicable cuando la institución de que se trate demuestre ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores que cuenta con los recursos líquidos necesarios para hacer frente a las obligaciones de pago que correspondan, o bien, cuando la obligación de pago respectiva se encuentre sujeta a controversia judicial, a un procedimiento arbitral o a un procedimiento de conciliación ante la autoridad competente.

Las cámaras de compensación, las contrapartes centrales, las instituciones para el depósito de valores, el Banco de México, así como cualquier acreedor de la institución, podrán informar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores cuando la institución se ubique en alguno de los supuestos a que se refiere esta fracción.

VII. Si la institución reincide en la realización de operaciones prohibidas previstas en el artículo 106 de esta Ley y sancionadas conforme al artículo 108 Bis de la misma, o si se ubica por reincidencia en el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 108 de esta Ley. Se considerará que la institución reincide en las infracciones señaladas en el párrafo anterior, cuando habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente, y

VIII. Si los activos de la institución de banca múltiple de que se trate no son suficientes para cubrir sus pasivos de conformidad con lo establecido en el artículo 226 de esta Ley.

...

...

...<sup>197</sup>

Estos son los únicos supuestos que la ley autoriza a la CNBV para revocar la autorización que hubiere otorgado a una institución de banca múltiple para organizarse y operar como tal. Revocar dicha autorización por causa distinta a las enlistadas en el artículo 28 de la LIC constituiría una violación al principio de legalidad.

Don Andrés Serra Rojas lo explica así:

La revocación administrativa es una facultad de la ley, subordinada a motivos de interés público [...] La Administración pública está dominada por el principio de

---

<sup>197</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 28 10/1/2014 {en línea}, <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 19 de abril, 2019].

legalidad, es decir, está subordinada a la ley, que crea la respectiva competencia de todos los órganos administrativos, en consecuencia, para revocar un acto administrativo anterior, debe seguirse el mismo principio de legalidad.<sup>198</sup>

## 5.2. Liquidación

De acuerdo con el *Diccionario Jurídico Mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por liquidación de una sociedad mercantil se entiende:

Es el procedimiento que debe observarse cuando una sociedad se disuelve, y tiene como finalidad concluir las operaciones sociales pendientes al momento de la disolución, realizar el activo social, pagar el pasivo de la sociedad y distribuir el remanente, si lo hubiere, entre los socios, en la proporción que les corresponda, de acuerdo con lo convenido o lo dispuesto por la ley.<sup>199</sup>

De esta definición se desprende que la liquidación de una sociedad mercantil inicia con la disolución de ésta, es decir, la disolución de dicha sociedad es un presupuesto necesario para que posteriormente tenga lugar su liquidación.

Asimismo, a efecto de distinguir con nitidez ambos conceptos, por disolución de una sociedad mercantil se entiende, de acuerdo con la jurista Soyla León Tovar, lo siguiente:

La disolución de una sociedad es un fenómeno típico que implica la existencia de una o varias causas previstas por la ley o por los estatutos como tales, por las cuales se hace necesaria la terminación de las relaciones jurídicas internas o bien de la propia sociedad [...] Así, podríamos conceptualizar la disolución como la extinción de vínculos que ligan a una sociedad con un socio (terminación de relaciones jurídicas internas), o bien, la de todos los vínculos que unen a la sociedad con los socios (afectación de la propia sociedad), en función de una causa prevista por los estatutos o por la ley.<sup>200</sup>

A mayor abundamiento, por lo que hace a la liquidación de una sociedad mercantil, el Dr. Fabián Mondragón Pedrero advierte:

---

<sup>198</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 378 y 379.

<sup>199</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, voz: liquidación de sociedades [en línea], José María Abascal Zamora, t. VI, México, UNAM, IJ, 1982, p. 111, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/5.pdf>>, [consulta: 19 de abril, 2019].

<sup>200</sup> León Tovar, Soyla H., y González García, Hugo, *Sociedades mercantiles e introducción al derecho mercantil*, México, Oxford University Press, 2018, p. 413.

*“[La liquidación] constituye un proceso y estado de la sociedad mercantil, encaminado a extinguir relaciones con terceros, socios y éstos entre sí, previo el pago de deudas, cobro de créditos y conversión del activo en dinero”.<sup>201</sup>*

En adición a lo anterior, indica este jurista que:

...la liquidación estará a cargo de uno o más liquidadores, que representarán legalmente a la sociedad, por lo que sustituirán a los administradores en dirección [sic] y administración de la sociedad, podrán ser uno o más y se encargarán de la representación social durante el estado y procesamiento de liquidación.<sup>202</sup>

Tratándose de la liquidación de una institución de banca múltiple, habiéndole sido revocada la autorización para organizarse y operar como tal por la CNBV, corresponde el cargo de liquidador de aquella al IPAB, por así disponerlo el artículo 167 de la LIC.

De igual forma, corresponderá al IPAB la representación de la institución de banca múltiple en liquidación, y contará con las más amplias facultades de dominio que en derecho procedan, por así establecerlo el precepto legal citado en el párrafo que precede.

A partir de la fecha en que una institución de banca múltiple entre en estado de liquidación, el IPAB se encontrará facultado para:

- Cobrar lo que se deba a la institución de banca múltiple;
- Enajenar los activos de la institución de banca múltiple;
- Pagar o transferir los pasivos a cargo de la institución de banca múltiple;
- En su caso, liquidar a los accionistas su haber social, y
- Realizar los demás actos tendientes a la conclusión de la liquidación (Artículo 169 LIC).

Al respecto, es relevante puntualizar que para que tengan lugar todas y cada una de las acciones enlistas con anterioridad, la sociedad de banca múltiple en

---

<sup>201</sup> Mondragón Pedrero, Fabián, *Sociedades mercantiles*, México, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM, 2017, p. 143.

<sup>202</sup> *Idem*.

liquidación debe contar con personalidad jurídica, de lo contrario el IPAB no tendría a quien representar. Sobre el particular, León Tovar señala:

La personalidad jurídica de la sociedad disuelta...se conserva para los efectos de la liquidación [...] El que se conserve la personalidad jurídica para tales efectos es lo que se ha visto como una *capitis diminutio* de la sociedad, la cual ya no podrá seguir llevando a cabo su objeto social, sino que...la sociedad sólo estará legitimada para llevar a cabo todos los actos y negocios necesarios, precisamente para concluir su liquidación.<sup>203</sup>

En virtud de lo anterior es que el IPAB, una vez que la institución de banca múltiple entra en liquidación, procederá a pagar las obligaciones garantizadas a nombre y por cuenta de ésta, tal y como lo dispone el artículo 189 de la LIC.

Por otra parte, la liquidación de una institución de banca múltiple puede darse a través de dos vías: una convencional y la otra judicial. Cuando se trata de una liquidación convencional, la asamblea de accionistas *podrá* designar a su liquidador, a condición de que los accionistas de la institución de banca múltiple en liquidación hubieren solicitado la revocación para organizarse y operar como tal a la CNBV.

En este supuesto, la liquidación será consecuencia de la actualización de la fracción II del artículo 28 de la LIC (por remisión expresa del párrafo primero del artículo 221 de la LIC).

Asimismo, para que dicha liquidación convencional sea procedente, la institución de banca múltiple en liquidación no debe tener obligaciones garantizadas a su cargo, y además, la asamblea de accionistas de la institución de banca múltiple en liquidación deberá haber aprobado los estados financieros en los que se refleje que ya no se encuentran registradas a cargo de dicha institución obligaciones garantizadas (Artículo 221 de la LIC).

La liquidación convencional, atenta al artículo 222 de la LIC, tiene como características principales las siguientes:

- Corresponderá a la asamblea de accionistas el nombramiento del liquidador;

---

<sup>203</sup> León Tovar, *op. cit.*, p. 432.

- El cargo de liquidador podrá recaer en instituciones de crédito o en personas físicas o morales que cuenten con experiencia en liquidación de sociedades.
- Los liquidadores no deben estar impedidos para actuar como visitadores, conciliadores o síndicos, ni tener conflicto de interés, en términos de la Ley de Concursos Mercantiles; tratándose de personas físicas, deben estar inscritas en el Registro que lleva el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles.
- No estar declarado quebrado ni concursado sin haber sido rehabilitado.<sup>204</sup>

Cuando la institución de banca múltiple tenga a su cargo obligaciones garantizadas, procederá la liquidación judicial. Sobre ésta, puede decirse, *prima facie*, lo siguiente:

La liquidación judicial de los bancos múltiples es el procedimiento especial establecido en la Ley de Instituciones de Crédito, por la que se da Facultades al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) para solicitar ante el juez de Distrito en materia mercantil del domicilio de la institución, que mediante sentencia declare el inicio de la misma en un plazo de veinticuatro horas, por haber sido revocada su autorización por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) para organizarse y operar como intermediario bancario, por encontrarse en el supuesto de que sus activos no son suficientes para cubrir sus pasivos, de conformidad con un dictamen de su información financiera, con base en los criterios de registro contable establecidos por dicho órgano de supervisión, esto, *en protección de los intereses del público ahorrador*, de los acreedores de la institución, y del orden público e interés social; asimismo, que el citado instituto funja como liquidador judicial.<sup>205</sup> (Énfasis añadido).

De esta caracterización que de la liquidación judicial hace el Dr. De la Fuente Rodríguez, debe resaltarse que la protección a los intereses del público ahorrador es uno de los principios rectores de este procedimiento.

---

<sup>204</sup> Llama la atención la terminología usada por la LIC en su artículo 221, ya que emplea los vocablos “quebrado” y “rehabilitado”, que eran parte de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, abrogada con la entrada en vigor, el 12 de mayo del año 2000, de la Ley de Concursos Mercantiles.

La Ley de Concursos Mercantiles no habla más de comerciantes quebrados o rehabilitados, sino de comerciantes declarados en concurso mercantil.

<sup>205</sup> De la Fuente Rodríguez, Jesús, *El proceso de liquidación judicial de las instituciones de banca múltiple*, México, Porrúa-UNAM-Facultad de Derecho, 2019, p. 24.

### 5.3. Resolución

El artículo 147 de la LIC describe el procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple en los siguientes términos:

**Artículo 147.-** Para efectos de esta Ley, por resolución de una institución de banca múltiple debe entenderse el *conjunto de acciones o procedimientos* implementados por las autoridades financieras competentes *respecto de una institución de banca múltiple que experimente problemas de solvencia o liquidez que afecten su viabilidad financiera, a fin de procurar su liquidación ordenada y expedita o, excepcionalmente, su rehabilitación*, en protección de los intereses del público ahorrador, de la estabilidad del sistema financiero y del buen funcionamiento del sistema de pagos.<sup>206</sup>

Con base en esta caracterización que la LIC hace de la resolución de las instituciones de banca múltiple, es posible afirmar que se trata de un proceso que pueden iniciar las autoridades reguladoras del sistema financiero competentes, cuando una institución de banca múltiple experimenta una crisis de solvencia o liquidez, *que la haga financieramente inviable* (cuando su índice de capitalización sea menor al 8% que establece el artículo 50 de la propia LIC).

Una vez acaecida dicha inviabilidad, pueden suceder dos cosas: 1) que la institución de banca múltiple entre en problemas entre en proceso de liquidación, o 2) que sea rehabilitada. Cualquiera que sea la alternativa que elija la autoridad financiera competente, el procedimiento deberá tener como principio rector la protección de los intereses del público ahorrador.

Así, la resolución de una institución de banca múltiple es un proceso en el que subyacen procedimientos que *prima facie*, parecieren ser contradictorios u opuestos. Esto es así dado que este proceso implica tanto la posibilidad de que una institución de banca múltiple entre en estado de liquidación como que la misma reciba apoyo financiero y sea saneada.

---

<sup>206</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 147 10/1/2014 {en línea}, <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 20 de abril, 2019].



Es por ello que se propone hablar del término resolución en sentido amplio y en sentido estricto. En el primer caso, se haría referencia a la situación en la que una institución de banca múltiple habría incurrido en alguno de los supuestos contenidos en el artículo 28 de la LIC, es decir, dicha institución estaría actualizando alguno de las causales de revocación que el citado precepto legal establece.

En el segundo caso, por *resolución en sentido estricto* se entendería uno de los métodos de resolución que las autoridades reguladoras deben aplicar una vez que una institución de banca múltiple hubiere actualizado las causales de revocación que contiene el artículo 28 de la LIC.

Así, por *resolución en sentido estricto* deben entenderse ya sea la disolución y liquidación de una institución de banca múltiple financieramente inviable -previa revocación de la autorización para organizarse y operar como tal que hubiere realizado la CNBV-, y/o el prestar asistencia financiera a la institución en cuestión, lo que se conoce como saneamiento. Son éstos los métodos de resolución que pueden tener lugar dentro del proceso de *resolución en sentido amplio*.<sup>207</sup>

Lo anterior se verifica en el artículo 148 de la LIC, el cual señala que, una vez que la CNBV hubiere revocado a una institución de banca múltiple la autorización

---

<sup>207</sup> Esta terminología se encuentra en la exposición de motivos de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, presentada por el Ejecutivo de la Unión al Congreso Federal, con fecha 30 de marzo de 2006, mediante la cual se planteaba la inclusión de la figura jurídica denominada “resolución”, a efecto de lograr la salida ordenada del mercado de una institución de banca múltiple a la que le hubiera sido revocada la autorización para organizarse y operar como tal, ello, con el fin de preservar los activos de la institución así como evitar afectaciones al público usuario.

En el punto 4 de dicha Iniciativa se lee: “La presente Iniciativa propone establecer *dos métodos genéricos de resolución* para las instituciones de banca múltiple que incurran en las causales de revocación que se señalan al efecto. *El primero implica la disolución y liquidación de la institución correspondiente, previa revocación de su autorización. [...]El segundo método consiste en prestar asistencia financiera a una institución que se haya ubicado en alguno de los supuestos especiales que correspondería determinar al Comité de Estabilidad Financiera...*, con el objeto de mantener en operación a esa institución.” (Énfasis añadido).

*Cfr. Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario*, Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1981, 4 de abril de 2006, Exposición de motivos [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 20 de abril, 2019].

para organizarse y operar como tal, las autoridades financieras competentes deberán determinar qué método de resolución resulta más conveniente aplicar, la disolución y liquidación de dicha institución, o bien, su saneamiento:

**Artículo 148.-** *La resolución de una institución de banca múltiple procederá cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores haya revocado la autorización que le haya otorgado para organizarse y operar con tal carácter, o bien, cuando el Comité de Estabilidad Bancaria determine que se podría actualizar alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis 6 de esta Ley.*

*La resolución de una institución de banca múltiple se llevará a cabo conforme a los siguientes métodos:*

I. Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores haya revocado la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario determinará que la liquidación o liquidación judicial se realice a través de las operaciones previstas en la Sección Segunda de este Capítulo, o II. Cuando el Comité de Estabilidad Bancaria resuelva que la institución de banca múltiple de que se trate podría actualizar alguno de los supuestos del artículo 29 Bis 6 de esta Ley, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario determinará el método de resolución que corresponda conforme a lo siguiente:

I. y II. ...

...

...

...<sup>208</sup>

Al inicio del primer párrafo de este artículo se habla de resolución en sentido amplio, como proceso, mientras que en el segundo párrafo se habla de los métodos que dentro de dicho proceso pueden adoptarse, es decir, de resolución en sentido estricto.

Esta terminología no parece ser la más adecuada: constituye un error del legislador el haber nombrado como resolución tanto a los distintos métodos que conforman el proceso, como denominar de la misma forma a este último.

Adolece pues, de falta de claridad, ya que habría bastado con denominar como resolución al proceso y solamente como métodos a los procedimientos que se desprenden de aquél.

La confusión que ello provoca se acrecienta cuando el párrafo segundo del artículo 148 de la LIC denomina “método de resolución” a su fracción segunda, la

---

<sup>208</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 148 10/1/2014 {en línea}, <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 20 de abril, 2019].

cual a su vez comprende el saneamiento de una institución de banca múltiple, el pago de obligaciones garantizadas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 198 de la propia LIC, así como la transferencia de activos y pasivos de un banco financieramente inviable a otro en operación:

**Artículo 148.- ...**

*La resolución de una institución de banca múltiple se llevará a cabo conforme a los siguientes métodos:*

I. ...

II. Cuando el Comité de Estabilidad Bancaria resuelva que la institución de banca múltiple de que se trate podría actualizar alguno de los supuestos del artículo 29 Bis 6 de esta Ley, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario determinará el *método de resolución* que corresponda conforme a lo siguiente:

a) El saneamiento de la institución de banca múltiple en los términos previstos en los Apartados B o C de la presente Sección, según corresponda, siempre que el Comité de Estabilidad Bancaria haya determinado un porcentaje general del cien por ciento sobre el saldo de todas las operaciones a cargo de la institución de que se trate en términos del artículo 29 Bis 6 de esta Ley, en cuyo caso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se abstendrá de revocar la autorización otorgada a la institución de banca múltiple de que se trate para organizarse y operar con tal carácter, o

b) El pago conforme al artículo 198 o la transferencia de activos y pasivos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 194 o 197 de este ordenamiento...

...

...

...<sup>209</sup> (Énfasis añadido).

De esta forma, por resolución de una institución de banca múltiple debe entenderse al proceso que tiene lugar cuando se actualizan cualesquiera de las causales de revocación contenidas en el artículo 28 de la LIC, y que podría dar lugar a cuatro posibles escenarios (métodos de resolución), siendo éstos los siguientes:

1. El saneamiento de la institución de banca múltiple en problemas;
2. La disolución y liquidación de la institución de banca múltiple;
3. La transferencia de activos y pasivos de la institución de banca múltiple financieramente inviable a un banco puente, creado y operado por el IPAB, y/o a una institución de banca múltiple en operación, y

---

<sup>209</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 148 10/1/2014 {en línea}, <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 20 de abril, 2019]. Sobre la forma en que se conforma el Comité de Estabilidad Bancaria, así como las hipótesis que deben actualizarse para que este órgano colegiado deba reunirse, ello se tratará en el Capítulo 3 del presente trabajo.

4. El pago de pasivos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la LIC, por remisión expresa del citado artículo 148 del referido ordenamiento legal.

Es relevante hacer notar que las operaciones referidas en los numerales 2 a 4 anteriores, podrían llevarse a cabo de forma independiente, simultánea o sucesiva, ya que sería posible que, por ejemplo, al tiempo que se constituyera un banco puente, posteriormente se buscara transferir los activos y pasivos de una institución de banca múltiple en problemas a otra que se encuentre en operación; y sería igualmente factible que, tratándose de aquellos pasivos que no fueran objeto de estas transferencias, el IPAB procediera a su pago.

Finalmente, por lo que hace al saneamiento de una institución de banca múltiple, debe decirse que resulta aplicable a aquellas entidades que por su trascendencia dentro del sistema financiero, su eventual salida del mercado podría generar un impacto altamente negativo en dicho sistema, e incluso, en otras instituciones de banca múltiple, por lo que resultaría menos gravoso para la hacienda pública y/o para el IPAB (si llegara a actualizarse la hipótesis contenida en el artículo 46 de la LIPAB, de entrar en liquidación la institución financieramente inviable), el prestarle asistencia financiera.<sup>210</sup>

Hasta aquí la formulación de conceptos fundamentales relacionados en el procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple. Corresponde ahora desarrollar una propuesta de esquematización de dicho procedimiento, lo cual se abordará en el Capítulo 3 de esta investigación.

---

<sup>210</sup> *Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario*, Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1981, 4 de abril de 2006, Exposición de motivos [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 20 de abril, 2019].

## CAPÍTULO 3

### ESQUEMATIZACIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

Tal y como se señaló en el capítulo precedente, la resolución de instituciones de banca múltiple (en adelante, referida únicamente como resolución, ya que se sobreentiende que ésta aplica de manera exclusiva a las instituciones de banca múltiple), es un procedimiento que posee una naturaleza jurídica diversa a aquella que tiene la revocación de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple (en adelante, por razones de brevedad, referida como IBM), que realiza la CNBV.

La resolución es un procedimiento que involucra, a su vez, una serie de métodos de resolución. Por tanto, *al hablar de resolución como un todo se hablará de resolución en sentido amplio, mientras que cuando se haga referencia a alguno de los métodos de resolución que conforman a aquélla, deberá entenderse que se hace referencia a la resolución en sentido estricto.*

Asimismo, es conviene advertir que si bien la actualización de cualesquiera de las causales contenidas en el artículo 28 de la LIC derivaría en la revocación de la autorización a una IBM para organizarse y operar con tal carácter, el inicio del procedimiento de la resolución en sentido amplio no necesariamente se encuentra precedido por dicha revocación.

Dicho de otra forma, la revocación de la autorización a una IBM para organizarse y operar con tal carácter, no es condición necesaria para que dé inicio el procedimiento de resolución (*lato sensu*), aunque *podría* ocurrir así. En contraparte, sí es condición *sine qua non* para el inicio de la resolución en sentido amplio que se actualicen cualesquiera de las causales contenidas en el citado artículo 28 de la LIC, las cuales se abordarán en el apartado 1 de este capítulo.

## 1. CAUSALES DE REVOCACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN PARA ORGANIZARSE Y OPERAR COMO INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE.

Las causales cuya actualización tendría como consecuencia que a una IBM la CNBV le revocara su autorización para organizarse y operar con ese carácter, se encuentran señaladas en las fracciones I a VIII del artículo 28 de la LIC.

Para una mayor comprensión de cada fracción –y de su correlativa causal-, se presentarán separadamente, a efecto de hacer los comentarios, aclaraciones o críticas que se consideren necesarios en cada caso.

Así, el artículo en comento señala en su párrafo primero lo siguiente:

**Artículo 28.-** La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con aprobación de su Junta de Gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, así como la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *podrá* declarar la revocación de la autorización que le haya otorgado a aquélla para organizarse y operar con tal carácter, en los casos siguientes:  
I. a VIII. ...<sup>211</sup>

Del párrafo anteriormente transcrito es posible colegir que la CNBV *podrá* declarar la revocación de la autorización que hubiere otorgado a una IBM para organizarse y operar con ese carácter, a condición de que previamente 1) contara con la aprobación de su Junta de Gobierno, 2) hubiere escuchado a la IBM afectada, y 3) hubiera escuchado la opinión tanto del Banxico como del IPAB.

Cabe resaltar que una vez cumplidos estos requisitos, la CNBV estará facultada para declarar dicha revocación; no obstante, ello *estará condicionado* (en ciertos casos), a la determinación que hubiere tomado el Comité de Estabilidad Bancaria (CEB) en relación con la conveniencia que para el sistema financiero, el sistema de pagos, así como para los intereses del público ahorrador, tendría dicha revocación (la composición, facultades, y motivos de reunión del CEB se expondrán más adelante).

---

<sup>211</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 28, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 25 de mayo, 2019].

Por lo que hace a la fracción I del citado artículo 28 de la LIC, este dispone que:

**Artículo 28.- ...**

- I. Si no inicia sus operaciones dentro del plazo de treinta días a partir de la fecha en que se notifique la autorización a que se refiere el artículo 46 Bis de esta Ley;
- II. a VIII. ...<sup>212</sup>

Sobre el particular, sólo cabría decir que una vez que la CNBV hubiere notificado a la IBM que la ha autorizado para organizarse y operar con ese carácter, dicha institución tendrá un plazo de 30 días para iniciar operaciones, contados a partir del día en que se hubiere hecho la notificación.

Respecto de lo establecido por la fracción II del artículo en cuestión, ésta señala lo siguiente:

**Artículo 28.- ...**

- I. ...
- II. Si la asamblea general de accionistas de la institución de banca múltiple de que se trate, mediante decisión adoptada en sesión extraordinaria, resuelve solicitarla;
- III. a VIII. ...<sup>213</sup>

La revocación de la autorización para operar y organizarse como banca múltiple que tenga como fundamento esta causal, dará lugar a la *liquidación convencional* de la institución de que se trate, a condición de que se cumplan ciertos supuestos, entre los que destaca el que la IBM en liquidación no cuente con obligaciones garantizadas (artículo 221 de la LIC).

Por otra parte, por lo que hace a la fracción III del artículo 28 de la LIC, ésta establece:

**Artículo 28.- ...**

- I. y II. ...
- III. Si la institución de banca múltiple de que se trate se disuelve y entra en estado de liquidación, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- IV. a VIII. ...<sup>214</sup>

---

<sup>212</sup> *Idem.*

<sup>213</sup> *Idem.*

<sup>214</sup> *Idem.*

Al respecto, vale la pena hacer notar que la actualización de esta causal no daría lugar a que el CEB se reuniera, por lo que sería procedente que la CNBV revocara a la IBM de que se trate, la autorización para organizarse y operar como tal.

En relación a la fracción IV del artículo en comento, éste dispone:

**Artículo 28.- ...**

I. a III. ...

IV. Si la institución de banca múltiple de que se trate no cumple cualquiera de las medidas correctivas mínimas a que se refiere el artículo 122 de esta Ley; no cumple con más de una medida correctiva especial adicional a que se refiere dicho artículo o bien, incumple de manera reiterada una medida correctiva especial adicional;

V. a VIII. ...<sup>215</sup>

El artículo 122 de la LIC dispone que cuando las IBM no cumplan con el índice de capitalización, o con la parte básica del capital neto (conformada por el capital fundamental y el capital básico no fundamental), o con los suplementos de capital -lo anterior, de conformidad con lo que establece el artículo 50 de la LIC-, la CNBV *deberá* ordenar la aplicación de una serie de medidas correctivas mínimas, cuyo incumplimiento derivará en la actualización de la causal de revocación en análisis.

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto por la fracción III del artículo 122 de la LIC, y con independencia de la aplicación de las medidas correctivas mínimas señaladas en el párrafo precedente, la CNBV *podrá* ordenar a las IBM que corresponda, la aplicación de medidas correctivas especiales adicionales, que pueden ser:

- Definir acciones concretas para no deteriorar su índice de capitalización;
- Abstenerse de convenir incrementos en los salarios de los funcionarios y empleados en general; y
- Las demás que determine la CNBV.

La aplicación o no de estas medidas correctivas especiales adicionales, constituye una *facultad discrecional* de la CNBV, tal y como queda constatado con

---

<sup>215</sup> *Idem.*



la redacción de la fracción III del artículo 122 de la LIC, que señala que esta autoridad *podrá* aplicar tales medidas, sin que se señalen parámetros o condiciones previas de las cuales pudiere depender su implementación, es por ello que se trata de una *decisión discrecional de la CNBV*.<sup>216</sup>

Una interpretación armónica del artículo 122 y de la fracción IV del artículo 28, ambos de la LIC, permite concluir que cuando se hubiere actualizado la causal de revocación contenida en esta última, *previamente* a que la CNBV proceda a revocar a la IBM de que se trate, la autorización para organizarse y operar con tal carácter, la citada CNBV *deberá* aplicar, por así disponerlo el artículo 122 de la LIC, las medidas correctivas mínimas que dicho precepto establece.

El incumplimiento a estas medidas correctivas mínimas o a las medidas correctivas especiales adicionales, cuya implementación hubiere ordenado la CNBV, implicará la actualización de la causal de revocación contenida en la fracción IV del artículo 28 de la LIC, lo que dará lugar, a su vez, a que se reúna el CEB con el objeto de analizar qué método de resolución deberá aplicarse.

En otro orden de ideas, con relación a la fracción V del artículo 28 de la LIC, ésta a la letra, señala:

**Artículo 28.-** ...  
I. a IV.

---

<sup>216</sup> Sobre las facultades discrecionales con que cuentan algunos funcionarios la Administración Pública, el Dr. Andrés Serra Rojas señala:

“Todo acto administrativo precisa de un fundamento legal [...] [No obstante], existen casos en que la ley permite al funcionario decidir con amplio margen, sobre el alcance de aplicación de una norma. Esto es lo que se denomina facultad discrecional.” Y continúa:

“La facultad discrecional...se basa:

a) En las disposiciones legales que permiten al funcionario un elemento móvil en su actuación, para actuar de acuerdo con las circunstancias. La facultad discrecional debe estar consignada en forma expresa en la ley.

b) El funcionario debe ser competente para realizar el acto administrativo.

c) La ley debe autorizar al funcionario para actuar con cierta libertad o abstenerse si así lo estima conveniente. Todos estos actos no escapan...al control de legalidad...

d) Es el propio funcionario el que está autorizado para fijar las diversas modalidades de su actuación... [No obstante ello], el poder discrecional [está] subordinado a la ley.

*Cfr.* Serra Rojas, *op. cit.*, pp. 192 y 193.

La facultad de la CNBV contenida en la fracción III del artículo 122 de la LIC, posee las características indicadas por el jurista, por lo que es válido concluir que se trata de una facultad discrecional a cargo de la CNBV.

V. Si la institución de banca múltiple de que se trate no cumple con el índice de capitalización mínimo requerido conforme a lo dispuesto por el artículo 50 de esta Ley y las disposiciones a que dicho precepto se refiere;  
VI. a VIII. ...<sup>217</sup>

Esta hipótesis guarda una relación de causa-efecto con otros preceptos, lo que con posterioridad se analizará en este capítulo. Por ahora, baste decir que su actualización -como acontece con las fracciones IV, VI y VIII del artículo 28 de la LIC-, no tiene como consecuencia inmediata ni necesaria la revocación de la autorización a la IBM de que se trate, para organizarse y operar con ese carácter, ya que previo a que ello ocurra, deberá reunirse el CEB para determinar el escenario más conveniente para el sistema financiero, el sistema de pagos y los intereses del público ahorrador, pudiendo ser dichos escenarios: 1) la revocación de la autorización, que daría lugar, a su vez, a una serie de métodos de resolución; o 2) su saneamiento; lo anterior, por así disponerlo el artículo 29 Bis-6 de la LIC.

La actualización de este supuesto supondría:

- 1) Que la IBM no mantuvo el índice de capitalización mínimo, de conformidad tanto con lo dispuesto en el artículo 50 de la LIC, así como con lo que señalan las fracciones I, II y III del artículo 2 Bis 5 de las Disposiciones.
- 2) Que la IBM fue incapaz de mantener en todo momento un capital neto equivalente a la suma de los requerimientos de capital que para tal efecto hubiere establecido la CNBV.

Por otra parte, respecto de la fracción VI del artículo 28 de la LIC establece lo siguiente:

**Artículo 28.- ...**

I. a V.

VI. Si la institución de banca múltiple de que se trate se ubica en cualquiera de los supuestos de incumplimiento que se mencionan a continuación:

a) Si, por un monto en moneda nacional superior al equivalente a *veinte millones de unidades de inversión*:

---

<sup>217</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 28, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 25 de mayo, 2019].

- i) No paga créditos o préstamos que le haya otorgado otra institución de crédito, una entidad financiera del exterior o el Banco de México, o
  - ii) No liquida el principal o intereses de valores que haya emitido y que se encuentren depositados en una institución para el depósito de valores.
- b) Cuando, en un plazo de dos días hábiles o más y por un monto en moneda nacional superior al equivalente a *dos millones de unidades de inversión*:
- i) No liquide a uno o más participantes los saldos que resulten a su cargo de cualquier proceso de compensación que se lleve a cabo a través de una cámara de compensación o contraparte central, o no pague tres o más cheques que en su conjunto alcancen el monto citado en el primer párrafo de este inciso, que hayan sido excluidos de una cámara de compensación por causas imputables a la institución librada en términos de las disposiciones aplicables. Para estos efectos, se considerará como cámara de compensación a la entidad central o mecanismo de procesamiento centralizado, por medio del cual se intercambian instrucciones de pago u otras obligaciones financieras, que no se encuentre regulada por la Ley de Sistemas de Pagos, o
  - ii) No pague en las ventanillas de dos o más de sus sucursales los retiros de depósitos bancarios de dinero que efectúen cien o más de sus clientes y que en su conjunto alcancen el monto citado en el primer párrafo de este inciso. Al efecto, cualquier depositante podrá informar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de este hecho, para que ésta, de considerarlo procedente, realice visitas de inspección en las sucursales de la institución, a fin de verificar si se encuentra en tal supuesto.
- ...  
...  
VII. y VIII. ...<sup>218</sup>

La actualización de la hipótesis contenida en esta fracción podría implicar el surgimiento de un riesgo de carácter sistémico, por lo que la misma faculta a las cámaras de compensación, las contrapartes centrales de la institución, las instituciones para el depósito de valores, el Banxico, así como cualquier acreedor de la institución, para informar a la CNBV cuando esta última se ubique en alguno de los supuestos a que refiere esta fracción.

Asimismo, de actualizarse esta hipótesis, tendría lugar la reunión del CEB, con los efectos mencionados en párrafos precedentes.

En relación con lo dispuesto por la fracción VII del artículo 28 de la LIC, ésta señala que:

**Artículo 28.- ...**

I. a VI. ...

VII. Si la institución reincide en la realización de operaciones prohibidas previstas en el artículo 106 de esta Ley y sancionadas conforme al artículo 108 Bis de la misma, o si se ubica por reincidencia en el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 108 de esta Ley.

---

<sup>218</sup> *Idem.*

Se considerará que la institución reincide en las infracciones señaladas en el párrafo anterior, cuando habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente.

VIII. ...<sup>219</sup>

La actualización de las hipótesis contenidas en esta fracción dará lugar a que la CNBV revoque la autorización para organizarse y operar como IBM, a aquella que hubiere incurrido en las conductas en ella descritas. No tiene como efecto la reunión del CEB.

Finalmente, por lo que hace a la fracción VIII del artículo 28 de la LIC, ella dispone:

**Artículo 28.- ...**

I. a VII. ...

VIII. Si los activos de la institución de banca múltiple de que se trate no son suficientes para cubrir sus pasivos de conformidad con lo establecido en el artículo 226 de esta Ley.

...

...

...

Una IBM actualiza este supuesto cuando sus pasivos son mayores que sus activos o, dicho de otra forma, cuando atraviesa por una crisis de insolvencia. Esta actualización tendrá como consecuencia que el CEB se reúna para los efectos conducentes.

Por último, y a manera de colofón del presente apartado, vale la pena mencionar que cuando la CNBV hubiere hecho la declaración de revocación respecto de la autorización que hubiere otorgado a una IBM para organizarse y operar con tal carácter, dicha declaración se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en territorio nacional, y se inscribirá en el Registro Público de Comercio.

Asimismo, la declaración en cuestión tendrá como efecto el que la IBM respectiva se entienda disuelta y, en consecuencia, entre en estado de liquidación, sin que para ello medie acuerdo de su asamblea general de accionistas.

---

<sup>219</sup> *Idem.*

Por así disponerlo el penúltimo párrafo del multicitado artículo 28 de la LIC, las IBM cuya autorización hubiere sido revocada, se sujetarán a las disposiciones relativas a la liquidación, la cual puede ser convencional o judicial, dependiendo de la causal o causales de revocación que se hubieren actualizado; de igual forma, la CNBV deberá hacer del conocimiento del IPAB la declaración de revocación que hubiere realizado.

Ahora bien, a efecto de dar claridad respecto de cómo está compuesto el CEB, cuáles son sus facultades principales, así como los porqués de sus reuniones, en el siguiente apartado se abordarán estas cuestiones, a manera de excursus.

### **1.1. Comité de Estabilidad Bancaria (CEB)**

Con fecha 6 de julio del año 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario*”,<sup>220</sup> mediante el cual se creó el Comité de Estabilidad Financiera.

Por otro lado, mediante el “*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras*”,<sup>221</sup> publicado con fecha 10 de enero de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, se cambió la denominación de dicho Comité por la de Comité de Estabilidad Bancaria, denominación que conserva en la actualidad, sin que dicha modificación hubiere significado un cambio en sus funciones, composición, ni objetivos.

---

<sup>220</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de julio de 2006 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC\\_ref27\\_06jul06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC_ref27_06jul06.pdf)>, [consulta: 27 de mayo, 2019].

<sup>221</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de enero de 2014 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC\\_ref41\\_10ene14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC_ref41_10ene14.pdf)>, [consulta: 27 de mayo, 2019].

El CEB es un órgano colegiado “...integrado por los funcionarios del más alto nivel de todas las autoridades financieras relevantes”,<sup>222</sup> según se indica en el Exposición de motivos del “*Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario*”, publicado con fecha 19 de abril de 2006, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Y en efecto, el CEB es un órgano colegiado integrado por la SHCP, el Banxico, la CNBV, así como el IPAB. Sobre el particular, el artículo 29 Bis-8 de la LIC dispone:

**Artículo 29 Bis 8.-** El Comité de Estabilidad Bancaria a que se refiere el artículo 29 Bis 6 de esta Ley estará integrado por:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, representada por su titular y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público;

II. El Banco de México, representado por el Gobernador y un Subgobernador que el propio Gobernador designe para tales propósitos;

III. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, representada por su Presidente y el Vicepresidente de dicha Comisión competente para la supervisión de la institución de que se trate, y

IV. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, representado por su Secretario Ejecutivo y un vocal de la Junta de Gobierno del referido Instituto, que dicho órgano colegiado determine de entre aquellos a que se refiere el artículo 76 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

...

...

...

...

...<sup>223</sup>

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del citado precepto, las sesiones del CEB serán presididas por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y, en ausencia de éste, por el Subsecretario de esta Secretaría.

---

<sup>222</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 27 de mayo, 2019].

<sup>223</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-8, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 27 de mayo, 2019].

Es menester destacar que es deber del CEB notificar al IPAB las determinaciones que aquél eventualmente tomare, lo cual hará a más tardar el día siguiente a aquél en que se hubieren adoptado; lo anterior, a efecto de que el IPAB determine el método de resolución que corresponda.

De lo anterior, se desprende que el motivo determinante -aunque no único-, para que una reunión del CEB tenga lugar, es que se hubiere actualizado alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 28 de la LIC, específicamente, las causales indicadas en las fracciones IV, V, VI y IV, ello por así determinarlo el artículo 29 Bis-6 de la propia LIC.

Este último precepto proporciona el motivo primordial por el cual deberá reunirse el CEB, que es el determinar, si ante

“...el incumplimiento de obligaciones de pago [de una IBM, ello] pudiera generar efectos negativos serios en otra u otras instituciones de banca múltiple u otras entidades financieras, de manera que peligre su estabilidad o solvencia, siempre que ello pudiera afectar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, o bien, cuando como consecuencia del referido incumplimiento, se ponga en riesgo el funcionamiento del sistema de pagos del País.”<sup>224</sup>

Cabe advertir que dicha determinación se trata de una facultad discrecional a cargo del CEB, ya que no depende de la actualización de supuestos específicos, sino que habrá de depender de la información disponible con que cuenten sus integrantes sobre la IBM respectiva.

Aunado a lo anterior, para la toma de esta decisión, el CEB deberá aplicar *la regla del menor costo*, tanto para la Hacienda Pública Federal como para el IPAB, responsable este último, como se recordará, de pagar las obligaciones garantizadas a cargo de una IBM en estado de resolución:

“...la adopción de la determinación correspondiente se llevaría a cabo con base en la información con la que cuenten las diversas autoridades financieras en ese momento. Asimismo, para la adopción de la decisión por parte del citado órgano, *se impone un criterio rector sobre la base de una estimación razonable de que la*

---

<sup>224</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 27 de mayo, 2019].

*determinación asumida afecte con un menor costo al Estado en su Hacienda Pública Federal o al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.”<sup>225</sup> (Énfasis añadido).*

Es decir, la decisión sobre si la imposibilidad de pago por parte de una IBM, de las obligaciones a cargo de ésta, pudiere generar o no efectos negativos sobre otras instituciones o entidades financieras, y el determinar si dicha situación pudiere a su vez afectar al sistema financiero o al sistema de pagos, está delimitada por criterios particulares, consagrados en penúltimo párrafo del artículo 29 Bis-6 de la LIC:

**Artículo 29 Bis 6.- ...**

I. y II. ...

...

...

...

En todo caso, al determinar los supuestos a que se refiere el primer párrafo de este artículo, el Comité de Estabilidad Bancaria, con base en la información disponible, considerará si el probable costo a la Hacienda Pública Federal o al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, por pagar obligaciones a cargo de la institución de que se trate, se estima razonablemente menor que el daño que causaría al público ahorrador de otras entidades financieras y a la sociedad en general.

...

Vale la pena hacer notar que, entre lo señalado en este precepto y lo que establecía el proyecto de decreto por medio del cual se creó la figura del Comité de Estabilidad Financiera, parece haber una discrepancia no menor. Mientras que dicho proyecto contemplaba la regla del menor costo para la Hacienda Pública y el IPAB, el artículo 29 Bis-6 de la LIC, si bien aplica dicha regla, lo hace con relación al público ahorrador y la sociedad en general.

Para que el CEB adopte la decisión de que la IBM respectiva se ubica en alguno de los supuestos mencionados con anterioridad –esto es, que ponga en riesgo al sistema financiero, al sistema de pagos y a otras IBM-, se requerirá el voto favorable de seis de sus miembros, cuando asistan siete o más de ellos, o de cuatro, cuando sólo asistan cinco miembros (artículo 29 Bis-9 de la LIC).

Por otra parte, otros supuestos que dan lugar a que se reúna el CEB son:

---

<sup>225</sup> *Idem.*



- 1) El CEB *podrá* reunirse en todo momento cuando cualquiera de sus miembros tenga conocimiento de que el deterioro financiero que sufra una IBM pudiera originar la actualización de alguno de los supuestos a que se refieren las fracciones IV, V, VI o VIII del artículo 28 de la LIC (artículo 29 Bis- 6 de la LIC).
- 2) La SHCP *podrá* convocar al CEB si, previamente a que se hubiere actualizado alguna de las causales a que se refieren las fracciones IV, V, VI o VIII del artículo 28 de la LIC, se tiene conocimiento de que el deterioro financiero de una IBM pudiera originar la actualización de alguna de las referidas causales (artículo 29 Bis-7 de la LIC).

Aun cuando la LIC no lo señala expresamente, deberá entenderse que el propósito de tales reuniones es precisamente el determinar si la falta de pago de las obligaciones a cargo de la IBM respectiva, supone un riesgo de insolvencia para otras instituciones de crédito y si, además, ello pudiera afectar la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

## **1.2. Del régimen de operación condicionada**

La actualización de la hipótesis contenida en la fracción V del artículo 28 de la LIC, si bien supone la revocación de la autorización a una IBM para organizarse y operar con ese carácter, no tiene como efecto necesario ni inmediato dicha revocación.

Es posible que la CNBV se abstenga de revocar la mencionada autorización, a condición de que la IBM que hubiere actualizado la causal de revocación mencionada en el párrafo precedente, hubiera presentado a aquella un plan de restauración de capital, previa autorización de su asamblea de accionistas.

Lo anterior está regulado por el artículo 29 Bis-2 de la LIC, que señala:

**Artículo 29 Bis 2.-** Respecto de aquella institución que incurra en la causal de revocación a que se refiere la fracción V del artículo 28 de la presente Ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, una vez que haya escuchado la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, podrá

abstenerse de revocar la autorización respectiva, con el propósito de que dicha institución continúe operando en términos de lo previsto en la presente Sección.

...

I. y II. ...

...

...

...<sup>226</sup>

Del precepto transcrito se desprende que la CNBV, habiendo escuchado la opinión del Banxico y el IPAB, respecto de la revocación de la autorización a la IBM para organizarse y operar con tal carácter, *podrá abstenerse* de revocar dicha autorización, a efecto de que la IBM respectiva continúe operando.

Cabe advertir que no podrá someterse al régimen de operación condicionada aquella IBM que no cumpla con el capital mínimo requerido conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de la LIC (de acuerdo con el artículo 2 Bis-5 de las Disposiciones, el índice de capitalización mínimo requerido es del 8%); lo anterior, por así establecerlo el artículo 29 Bis-3 de esta ley.

Así, para la procedencia del régimen de operación condicionada, aunado a lo señalado en el párrafo precedente, previa aprobación de su asamblea de accionistas, dicha IBM debe solicitar por escrito a la CNBV que ésta se abstenga de revocarle la autorización para organizarse y operar con tal carácter, y debe, además, acreditar ante dicha autoridad financiera, la ejecución de ciertos actos que, de igual forma, debieron ser aprobados por la referida asamblea de accionistas. Así lo establece el párrafo segundo del artículo 29 Bis- 2 de la LIC:

**Artículo 29 Bis-2.- ...**

Lo dispuesto en el párrafo anterior procederá siempre y cuando la institución de que se trate, previa aprobación de su asamblea de accionistas celebrada de conformidad con lo dispuesto por el artículo 29 Bis 1 de esta Ley, lo solicite por escrito a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, y acredite ante ésta, dentro del plazo a que se refiere el artículo 29 Bis de este mismo ordenamiento, la ejecución de los siguientes actos aprobados por dicha asamblea:

I. La afectación de acciones que representen cuando menos el setenta y cinco por ciento del capital social de esa misma institución a un fideicomiso irrevocable que se constituya conforme a lo previsto en el artículo 29 Bis 4 de esta Ley, y

---

<sup>226</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-2, el 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 29 de mayo, 2019].

II. La presentación ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores del plan de restauración de capital a que se refiere el inciso b) de la fracción I del artículo 122 de esta Ley.

...

...

...<sup>227</sup>

Aunado a lo anterior, es menester enfatizar que el régimen de operación condicionada es aplicable a aquellas instituciones de crédito que tengan un índice de capitalización igual o menor a 8%, y mayor o igual a 4.5%.<sup>228</sup>

Cuando el índice de capitalización de la IBM respectiva sea menor a 4.5%, “...dicha institución entrará automáticamente a un proceso de resolución bancaria, con base en métodos preestablecidos en la ley”.<sup>229</sup>

Así, se tiene que:

El proceso de resolución de una Institución de Banca Múltiple inicia formalmente cuando su ICAP es igual o menor al 8 por ciento; sin embargo, cuando su ICAP es menor o igual al 8 por ciento y mayor o igual al 4.5 por ciento, se otorga a la institución una oportunidad de continuar operando bajo el "régimen de operación condicionada", siempre y cuando cumpla con ciertos requisitos.<sup>230</sup>

En concreto, para que una IBM pueda acogerse al régimen de operación condicionada, debe cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 29 Bis-2 de la LIC.

Al respecto, cabe señalar que el plazo a que se refiere el primer párrafo del artículo 29 Bis-2 de la LIC, anteriormente transcrito, es de 7 días.

Por lo que hace a la asamblea de accionistas a que dicho párrafo refiere, cabe hacer las siguientes consideraciones:

De acuerdo con la fracción I de dicho precepto, se deberá realizar y publicar una convocatoria única para asamblea de accionistas en un plazo de dos días que se contará a partir de que surta efectos la notificación a que se refiere el primer

---

<sup>227</sup> *Idem.*

<sup>228</sup> Instituto de Protección al Ahorro Bancario, *Proceso de resolución de instituciones de Banca múltiple* [en línea], <<https://www.gob.mx/ipab/acciones-y-programas/resoluciones-bancarias-59270>>, [consulta: 18 de junio, 2019].

<sup>229</sup> *Idem.*

<sup>230</sup> *Idem.*

párrafo del artículo 29 Bis de la LIC (tratándose del saneamiento financiero de una IBM mediante apoyos, el plazo contará a partir de la fecha en que el administrador cautelar asuma la administración de la IBM de que se trata, de acuerdo con lo que estipula la referida fracción).

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 29 Bis-1 de la LIC, la mencionada convocatoria a la asamblea de accionistas, deberá publicarse en dos de los periódicos de mayor circulación de la ciudad que corresponda al domicilio de la IBM.

Asimismo, en la convocatoria que hubiere sido publicada, deberá especificarse que la asamblea de accionistas se celebrará dentro de los cinco días posteriores a su publicación.

Por así disponerlo la fracción IV del precepto en comento, la asamblea de accionistas se considerará legalmente reunida cuando estén representadas, cuando menos, las tres cuartas partes del capital social de la institución de que se trate.

#### **1.2.1. Afectación de acciones a un fideicomiso irrevocable**

Cumplidos estos requisitos, y de conformidad con lo que establece la fracción I del artículo 29 Bis-2 de la LIC, la asamblea de accionistas de la IBM respectiva, deberá afectar a un fideicomiso irrevocable, las acciones que representen cuando menos, el setenta y cinco por ciento del capital social de esa misma institución.

Por disposición expresa del artículo 29 Bis-4 de la LIC, el fideicomiso en cuestión se constituirá en una institución de crédito distinta de la afectada, y no debe formar parte del mismo grupo financiero al que, en su caso, ésta perteneciere.

Sobre el particular, se hace una breve disquisición: aun cuando el citado precepto refiere que el fideicomiso deberá constituirse en una *institución de crédito*, debe entenderse que el legislador pretendió referirse a una IBM, porque sólo éstas pueden formar parte de un grupo financiero, no así las instituciones de banca de desarrollo (recuérdese que son instituciones de crédito tanto las IBM como las instituciones de banca de desarrollo).

El referido artículo 29 Bis-4 de la LIC, dispone que el contrato en que se constituya el fideicomiso deberá prever:

**Artículo 29 Bis-4.- ...**

I. Que, en protección de los intereses del público ahorrador, el fideicomiso tendrá por objeto la afectación fiduciaria de las acciones que representen, cuando menos, el setenta y cinco por ciento del capital de la institución de banca múltiple, con la finalidad de que ésta se mantenga en operación bajo el régimen de operación condicionada a que se refiere la presente Sección y que, en caso de que se actualice cualquiera de los supuestos previstos en la fracción V del presente artículo, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ejercerá los derechos patrimoniales y corporativos de las acciones afectas al fideicomiso;

II. La afectación al fideicomiso de las acciones señaladas en la fracción anterior, a través de su director general o del apoderado designado al efecto, en ejecución del acuerdo de la asamblea de accionistas a que se refiere el artículo 29 Bis 2 de esta Ley;

III. La mención de la instrucción de la asamblea a que se refiere el artículo 29 Bis 2 al director general de la institución o al apoderado que se designe en la misma, para que, a nombre y por cuenta de los accionistas, solicite a la institución para el depósito de valores en que se encuentren depositadas las acciones representativas del capital social de la institución de que se trate, el traspaso de sus acciones afectas al fideicomiso a una cuenta abierta a nombre de la fiduciaria a que se refiere este artículo.

En protección del interés público y de los intereses de las personas que realicen con la institución de crédito de que se trate cualquiera de las operaciones que den origen a las obligaciones garantizadas en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, en el evento de que el director general o apoderado designado al efecto no efectúe el traspaso mencionado en el párrafo anterior, la institución para el depósito de valores respectiva deberá realizar dicho traspaso, para lo cual bastará la solicitud por escrito por parte de la fiduciaria, en ejecución de la instrucción formulada por la asamblea de accionistas;

IV. La designación de los accionistas como fideicomisarios en primer lugar, a quienes les corresponderá el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales derivados de las acciones representativas del capital social afectas al fideicomiso, en tanto no se cumpla lo señalado en la fracción siguiente;

V. La designación del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario como fideicomisario en segundo lugar, al que corresponderá instruir a la fiduciaria sobre el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales derivados de las acciones representativas del capital social de la institución de banca múltiple afectas al fideicomiso, *cuando se actualice cualquiera de los supuestos siguientes:*

a) La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores no apruebe el plan de restauración de capital que la institución de banca múltiple respectiva presente en términos del inciso b) de la fracción I del artículo 122 de esta Ley, o la misma Junta de Gobierno determine que esa institución no ha cumplido con dicho plan;

b) A pesar de que la institución de banca múltiple respectiva se haya acogido al régimen de operación condicionada señalada en la presente Sección, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores informe a la fiduciaria que dicha institución presenta un capital fundamental igual o menor al mínimo requerido conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de esta Ley, o

c) La institución de banca múltiple respectiva incurra en alguno de los supuestos previstos en las fracciones IV, VI y VIII del artículo 28 de esta Ley, en cuyo caso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores procederá conforme a lo dispuesto por el

artículo 29 Bis de esta Ley, con el fin de que dicha institución manifieste lo que a su derecho convenga y presente los elementos que, a su juicio, acrediten que se han subsanado los hechos u omisiones señalados en la notificación respectiva;

VI. El acuerdo de la asamblea de accionistas de la institución de banca múltiple en términos de lo dispuesto por el artículo 29 Bis 2, que contenga la instrucción a la fiduciaria para que enajene las acciones afectas al fideicomiso en el caso y bajo las condiciones a que se refiere el artículo 154 de esta Ley;

VII. y VIII. ...<sup>231</sup>

Destacan las fracciones IV y V en las que se señala, por una parte, que en el contrato de fideicomiso deberá designarse a los accionistas de la IBM de que se trate, como fideicomisarios en primer lugar, y a éstos les corresponderá el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales derivados de las acciones representativas del capital social de la institución, afectas al fideicomiso.

Mas, si la CNBV no aprobare el plan de restauración que le hubiere sido presentado por dicha IBM, o si ésta presenta un capital fundamental igual o menor al mínimo requerido conforme a las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de la LIC, o bien, si la IBM actualiza cualesquiera de los supuestos contenidos en las fracciones IV, VI y VIII del artículo 28 de este ordenamiento legal, corresponderá al IPAB instruir a la fiduciaria sobre el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales derivados de las acciones representativas del capital social de la IBM afectas al fideicomiso.

Ahora bien, la actualización de cualquiera de las hipótesis contenidas en los incisos a), b) y c) de la fracción V del artículo 29 Bis-4 de la LIC, tendrá como consecuencia que la CNBV declare la revocación de la autorización para operar y organizarse como IBM, o bien, si alguno de los integrantes del CEB solicita que éste sea convocado a sesión, dicho CEB deberá determinar si el incumplimiento de obligaciones de pago a cargo de la IBM respectiva, pudiera generar efectos negativos serios en otra u otras IBM, de manera que peligre su estabilidad o solvencia, siempre que ello pudiera afectar la estabilidad o solvencia del sistema

---

<sup>231</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-2, el 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 29 de mayo, 2019].

financiero o del sistema de pagos, ello, de manera previa a que la CNBV declare la referida revocación.

Lo anterior encuentra su fundamento en el párrafo segundo del artículo 2 Bis-5 de la LIC, mismo que a la letra señala:

**Artículo 29 Bis-5.- ...**

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá proceder a declarar la revocación de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, cuando tenga conocimiento de que la institución de que se trate hubiere incurrido en cualquiera de los supuestos a que se refieren los incisos a), b) y c) de la fracción V del artículo anterior, salvo que la propia Comisión, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México o el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario soliciten que se convoque a sesión del Comité de Estabilidad Bancaria a que se refiere la Sección Quinta del presente Capítulo, en cuyo caso se estará a lo dispuesto por el artículo 29 Bis 12 de la presente Ley.

...  
...<sup>232</sup>

De vuelta al artículo 29 Bis-4, éste establece que el contrato mediante el cual se crea el fideicomiso, prevea, además de lo señalado en las fracciones I a V de dicho precepto, lo siguiente:

**Artículo 29 Bis-4.- ...**

I. a V. ...

Las causas de extinción del fideicomiso que a continuación se señalan:

- a) La institución de banca múltiple reestablezca y mantenga durante tres meses consecutivos su índice de capitalización conforme al mínimo requerido por las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de esta Ley, como consecuencia del cumplimiento del plan de restauración de capital que haya presentado al efecto. En el supuesto a que se refiere este inciso, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberá informar a la fiduciaria para que ésta, a su vez, lo haga del conocimiento de la institución para el depósito de valores que corresponda, a fin de que se efectúen los traspasos a las cuentas respectivas de los accionistas de que se trate;
- b) En los casos en que, una vez ejecutado el método de resolución que determine la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario para la institución de banca múltiple respectiva, en términos de lo previsto en esta Ley, las acciones afectas al fideicomiso sean canceladas o bien, se entregue a los accionistas el producto de la venta de las acciones o el remanente del haber social, si lo hubiere, y
- c) La institución de banca múltiple respectiva restablezca su índice de capitalización conforme al mínimo requerido por las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de esta Ley, como consecuencia del cumplimiento del plan de restauración de capital que presente al efecto y, antes de cumplirse el plazo a que se refiere el inciso a) de esta fracción, solicite la revocación de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple en términos de la fracción II del artículo 28 de esta Ley, siempre y cuando no se ubique en las causales a que se refieren las fracciones IV o VI del propio artículo 28.

---

<sup>232</sup> *Idem.*

VIII. La instrucción a la institución fiduciaria para que, en su caso, entregue a los accionistas el remanente del haber social conforme a lo previsto en el inciso b) de la fracción anterior.

...  
...<sup>233</sup>

Sobre el particular, y por lo que hace al inciso b) de la fracción VII del precepto transcrito, vale la pena hacer notar que éste se aplica cuando se actualiza el supuesto contenido en el segundo párrafo del artículo 29 Bis-5 de la LIC.

Por lo que hace al inciso c) del artículo y ley indicados, la consecuencia obvia será que la CNBV declare la revocación de la autorización para operar y organizarse como IBM, ello, a condición de que esta última no hubiere incurrido en las causales contenidas en las fracciones IV o VI del artículo 28 de la LIC, ya que, de ser así, deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 29 Bis-6 de dicha ley.

### **1.2.2. Plan de restauración de capital**

De acuerdo con lo dispuesto por la fracción II del artículo 29 Bis-2 de la LIC, a efecto de que una IBM que hubiere incurrido en la causal a que refiere la fracción V del artículo 28 de dicho ordenamiento legal, se acoja al programa de operación condicionada, debe presentar ante la CNBV un plan de restauración de capital, regulado, por remisión expresa de este precepto, por el inciso b) de la fracción I del artículo 122 de la LIC.

Ahora bien, la IBM respectiva tendrá dos días para realizar y publicar la convocatoria para la celebración de una asamblea de accionistas, contados a partir de que surta efectos la notificación a que se refiere el artículo 29 Bis de la LIC, tal y como lo establece el artículo 29 Bis-1 de la propia LIC.

Dicha institución tendrá siete días para presentar a la CNBV, para su aprobación, un plan de restauración de capital que tenga como resultado un incremento en su índice de capitalización; dicho plazo se contará a partir de que

---

<sup>233</sup> *Idem.*



surta efectos la notificación a que se refiere el artículo 29 Bis de la LIC, por así disponerlo el inciso b) de la fracción I del artículo 122 de la LIC.

Asimismo, de acuerdo con este último precepto, el plan de restauración de capital deberá ser aprobado por el consejo de administración de la IBM respectiva, antes de ser presentado a la CNBV.

En dicho plan de restauración de capital, la IBM de que se trate, deberá presentar metas periódicas, así como el plazo en el cual espera cumplir con el índice de capitalización previsto en el artículo 50 de la LIC.

Al respecto, el párrafo tercero del inciso b) de la fracción I del artículo 122 de la LIC establece lo siguiente:

**Artículo 122. ...**

I. ...

a) ...

b)...

...

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a través de su Junta de Gobierno, deberá resolver lo que corresponda sobre el plan de restauración de capital que le haya sido presentado, *en un plazo máximo de sesenta días contados a partir de la fecha de presentación del plan.*

...

...

c) a h)

II. a V. ...<sup>234</sup> (Énfasis añadido).

Por disposición del párrafo en cita, las IBM deberán cumplir con el plan de restauración de capital dentro del plazo que para tal efecto establezca la CNBV, el cual no podrá exceder de doscientos setenta días, contados a partir del día siguiente a aquél en que la CNBV hubiere notificado a dicha IBM la aprobación del plan de restauración que hubiere sometido a su consideración.

De igual forma, el párrafo cuarto del inciso b) de la fracción I del artículo 122 de la LIC, establece que la CNBV, por acuerdo de su Junta de Gobierno, podrá prorrogar por única vez dicho plazo por un período que no excederá de noventa días.

---

<sup>234</sup> *Idem.*

Asimismo, de conformidad con lo dispuesto tanto en el inciso a) de la fracción V del artículo 29 Bis-4 de la LIC, así como por lo que establece el párrafo segundo del artículo 29 Bis- 5 de esta ley, si la Junta de Gobierno de la CNBV no aprobare el plan de restauración que le hubiere sido presentado, la CNBV procederá a declarar la revocación de la autorización para organizarse y operar con tal carácter, salvo que por decisión del CEB deba aplicarse lo dispuesto en el artículo 29 Bis- 6 de la LIC, en los mismos términos en que se señaló respecto del fideicomiso irrevocable.

Finalmente, debe enfatizarse que el hecho de que la IBM respectiva hubiere presentado por escrito a la CNBV la solicitud para acogerse al régimen de operación condicionada, no obliga a dicha CNBV a abstenerse de revocar la autorización respectiva, es decir, es facultad discrecional de la CNBV, revocar o no la autorización para organizarse y operar como IBM, cuando la institución de que se trate le hubiere presentado, para su consideración, el plan de restauración de capital.

Lo anterior tiene su fundamento en el primer párrafo del artículo 29 Bis-2 de la LIC, que a la letra señala:

**Artículo 29 Bis-2.** Respecto de aquella institución que incurra en la causal de revocación a que se refiere la fracción V del artículo 28 de la presente Ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, una vez que haya escuchado la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *podrá* abstenerse de revocar la autorización respectiva, con el propósito de que dicha institución continúe operando en términos de lo previsto en la presente Sección.

...

I. y II. ...

...

...

...<sup>235</sup> (Énfasis añadido).

---

<sup>235</sup> *Idem.*

### 1.3. Glosa al artículo 28 de la LIC: operación condicionada, intervención, revocación o resolución

A efecto de que una IBM atraviese por el procedimiento de resolución, es requisito *sine qua non* que, previamente, hubiere actualizado uno o más de los supuestos indicados en el artículo 28 de la LIC.

Dicho lo anterior, debe enfatizarse que la actualización de las hipótesis enlistadas en dicho precepto (una o más), no tendrá como resultado necesario e indefectible, el que la CNBV declare la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM.

Lo anterior se fundamenta en varios supuestos contenidos en la propia LIC. El primero de ellos se encuentra en el primer párrafo de su artículo 28, el cual señala que una vez que una IBM hubiere incurrido en cualesquiera de las hipótesis en él contenidas, la CNBV *podrá* declarar la revocación de la autorización:

**Artículo 28.-** La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con aprobación de su Junta de Gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, así como la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, *podrá* declarar la revocación de la autorización que le haya otorgado a aquélla para organizarse y operar con tal carácter, en los casos siguientes:  
I. a VIII. ...<sup>236</sup> (Énfasis añadido).

Este párrafo no establece como *deber* de la CNBV el declarar la revocación de la autorización que hubiere otorgado a una IBM para organizarse y operar con ese carácter, una vez que ésta hubiere actualizado alguno de los supuestos contenidos en el multicitado precepto.

Para que fuera así, tendría que decir “*deberá* declarar”, mas no es ese el caso, ya que sólo señala que la CNBV *podrá* declarar la revocación de la autorización.

---

<sup>236</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 28, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 2 de junio, 2019].

Dicho de otra forma, la actualización de cualesquiera de los supuestos *podría tener como consecuencia* el que la CNBV emitiera dicha declaración, mas ello *podría no ser así*.

Esta afirmación encuentra sustento no sólo en el primer párrafo del artículo 28 de la LIC, sino que se fundamenta en otras disposiciones de este ordenamiento legal. Tal es el caso del primer párrafo del artículo 29 Bis-6 de la LIC, en conjunción con el artículo 29 Bis-12, los cuales señalan que, tratándose de las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 28 de la LIC, y en caso de que se actualizaran los supuestos contenidos en las fracciones I y II de dicho artículo 29 Bis-6, la CNBV se *abstendrá de revocar la autorización* que hubiere conferido a la institución en problemas para organizarse y operar con tal carácter, ello hasta en tanto el CEB determine qué método de resolución resultaría aplicable: el saneamiento de la institución o su liquidación.

A mayor abundamiento, el párrafo segundo del artículo 29 Bis-12 de la LIC establece lo siguiente:

**Artículo 29 Bis-12.- ...**

Cuando el Comité de Estabilidad Bancaria determine que una institución no se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis 6 de esta Ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores revocará la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario procederá en términos de lo dispuesto por la Sección Segunda del Capítulo II del Título Séptimo de esta Ley.<sup>237</sup>

A *contrario sensu*, si la IBM respectiva se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6 (que se relacionan con las causales de revocación previstas en las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 28 de la LIC), entonces la CNBV *no podrá* revocar a dicha IBM la autorización que le hubiere conferido para organizarse y operar con ese carácter.

Aunado a lo anterior, cuando la IBM de que se trate, actualiza la hipótesis que se encuentra en la fracción V del artículo 28 de la LIC, a condición de que ésta

---

<sup>237</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-12, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 2 de junio, 2019].

lo hubiere solicitado por escrito a la CNBV, previa autorización de su asamblea de accionistas, dicha IBM podrá continuar operando bajo el régimen de operación condicionada.

Habiendo escuchado la opinión del Banxico y del IPAB, la CNBV *podrá* abstenerse de revocar la autorización respectiva -tal y como se indicó en el apartado anterior-, a efecto de que la institución continúe operando bajo dicho régimen.

Un supuesto adicional se encuentra en el artículo 129 de la LIC, el cual regula la intervención gerencial que eventualmente decretare la CNBV sobre aquella IBM que, a su vez, hubiere actualizado ya sea la hipótesis prevista en la fracción V o aquella contenida en la fracción VI, ambas del artículo 28 de la LIC.

La intervención gerencial a cargo de la CNBV es una medida cautelar, que ésta declarará, con acuerdo de su Junta de Gobierno, en protección de los intereses del público y de los acreedores de una IBM, cuando esta última:

**Artículo 129.- ...**

I. En el transcurso de un mes, el índice de capitalización de la institución de banca múltiple disminuya de un nivel igual o superior al requerido conforme a lo establecido en artículo 50 de esta Ley, a un nivel igual o inferior al requerimiento mínimo de capital fundamental establecido conforme al citado artículo 50 y las disposiciones que de él emanen, salvo en los casos en que la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario haya determinado lo señalado en el inciso b) de la fracción II del artículo 148 de esta Ley, en los cuales se aplicará lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 29 Bis de esta Ley;

II. Incurra en la causal de revocación a que se refiere la fracción V del artículo 28 de esta Ley, y la propia institución no opere bajo el régimen a que se refiere el artículo 29 Bis 2 de la misma, o

III. Se presente algún supuesto de incumplimiento de los previstos en la fracción VI del artículo 28 de esta Ley y, a juicio del Comité de Estabilidad Bancaria, se pueda actualizar alguno de los supuestos a que hace referencia el artículo 29 Bis 6 de esta Ley.

...

...

...

...

...<sup>238</sup>

...

---

<sup>238</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 129, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 2 de junio, 2019].

De lo anterior, es relevante hacer notar que la actualización de los supuestos previstos en las fracciones V y VI del artículo 28 de la LIC, *podría* tener como consecuencia el que la CNBV declare la intervención cautelar sobre la IBM respectiva; se afirma que la CNBV *podría* declarar la intervención porque, de igual forma, ante la actualización de estos supuestos, la CNBV *podría* revocar la autorización para organizarse y operar como IBM, en vez de declarar la intervención gerencial.

Ello se confirma en la Exposición de Motivos del “*Proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, remitida por el Ejecutivo Federal*”, mediante el cual se proponía incluir en la LIC la figura de la intervención gerencial.

El proyecto de Decreto en cuestión, sobre el particular señalaba que:

...se ha considerado también necesario que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores *pueda* decretar la intervención cuando, *a su juicio*, existan irregularidades de cualquier género que pudieran afectar la solvencia y estabilidad de una institución, y pongan en peligro los intereses del público o de los acreedores, o bien, una institución presente un problema de iliquidez en los términos previstos en la fracción VI del artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito, como se reformaría por la presente Iniciativa. (Énfasis añadido).<sup>239</sup>

Con fundamento en lo anterior, es posible colegir que la aplicación de esta medida cautelar a cargo de la CNBV, dependerá de si ésta lo considera necesario o útil a efecto de prevenir una mayor afectación a la estabilidad o solvencia de una IBM que hubiere actualizado cualesquiera de las fracciones previstas en el artículo 129 de la LIC (que incluyen la actualización, a su vez, de las hipótesis contenidas en las fracciones V y VI del artículo 28 de la LIC).

Así, se tiene que la actualización de los supuestos previstos en las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 28 de la LIC *podría* tener como resultado el que se

---

<sup>239</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 2 de junio, 2019].

convoque al CEB a efecto de que determine qué método de resolución resulta aplicable: saneamiento de la IBM respectiva o su liquidación.

Si ello acontece, la CNBV se abstendrá de declarar la revocación de la autorización respectiva, hasta en tanto el CEB tome la determinación referida en el párrafo precedente.

Por lo que hace a la fracción V del citado precepto, su actualización podría derivar en la implementación, por parte de la CNBV, del régimen de operación condicionada, o bien, en la intervención gerencial por parte de esta última. Incluso, podría ser posible que la CNBV no optara por ninguna de estas opciones y declarara la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM.

Finalmente, respecto de la fracción VI del artículo 28 de la LIC, ésta sólo daría lugar a la intervención gerencial, o bien, a la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM, dependiendo de lo que discrecionalmente decidiera la CNBV.

De esta forma, la actualización de los supuestos previstos en las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 28 de la LIC, *podrían* derivar en una amplia gama de posibilidades, que dependerán de la hipótesis que llegare a presentarse, y son: aplicación del régimen de operación condicionada, intervención gerencial, resolución y revocación.

En atención a lo anterior, y por lo que hace estrictamente a las fracciones que se citan, se considera adecuada la redacción del primer párrafo del artículo 28 de la LIC, que señala que la CNBV podrá declarar la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM.

No obstante lo anterior, respecto de las fracciones I, II, III y VII, su actualización debería tener como consecuencia inevitable, el que la CNBV declarase la revocación de la autorización respectiva.

Esto es así dado que su actualización no daría lugar ni a la operación condicionada del banco, ni a la intervención gerencial a cargo de la CNBV, ni a la reunión del CEB, en términos de lo dispuesto por el artículo 29 Bis-6 de la LIC.

Por ello, se propone la adición de un artículo 28 Bis a la LIC, que regularía específicamente los supuestos que hoy están previstos en las fracciones I, II, III y VII del artículo 28 de dicha ley, para quedar como sigue:

**Artículo 28 Bis.-** La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con aprobación de su Junta de Gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, *deberá* declarar la revocación de la autorización que le haya otorgado a aquélla para organizarse y operar con tal carácter, en los casos siguientes:

I. Si no inicia sus operaciones dentro del plazo de treinta días a partir de la fecha en que se notifique la autorización a que se refiere el artículo 46 Bis de esta Ley;

II. Si la asamblea general de accionistas de la institución de banca múltiple de que se trate, mediante decisión adoptada en sesión extraordinaria, resuelve solicitarla;

III. Si la institución de banca múltiple de que se trate se disuelve y entra en estado de liquidación, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables; y

IV. Si la institución reincide en la realización de operaciones prohibidas previstas en el artículo 106 de esta Ley y sancionadas conforme al artículo 108 Bis de la misma, o si se ubica por reincidencia en el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 108 de esta Ley.

Se considerará que la institución reincide en las infracciones señaladas en el párrafo anterior, cuando habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente.

Asimismo, se sugiere que la CNBV únicamente solicite la opinión del Banxico y del IPAB tratándose de las fracciones II, III y VII, ya que, tratándose de la fracción I, se trataría de una institución que ni siquiera habría llegado a operar dentro del sistema financiero, por lo que la afectación a este último por la actualización de esta causal sería prácticamente nula.

Es posible afirmar que, con base en una interpretación armónica de los artículos 28, 26 Bis-6, 26 Bis-12, 29 Bis-2 a 29 Bis-5, y del artículo 129, todos, de la LIC, el que la CNBV *pueda o no* declarar la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM, *sólo resulta aplicable a las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 28 de la LIC*, mientras que, respecto de la actualización de las hipótesis previstas en las fracciones I, II, III y VII de dicho precepto, la CNBV *deberá* declarar la revocación de la autorización respectiva.

## 2. DE LA LIQUIDACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

Cuando, con base en alguno de los supuestos en las fracciones I a VII del artículo 28 de la LIC, la CNBV hubiere declarado la revocación de la autorización



para organizarse y operar como IBM (tratándose de las causales IV, V y VI, siempre y cuando el CEB hubiere determinado que no se actualizan los supuestos contenidos en el artículo 29 Bis-6 de la LIC), dicha declaración deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, al igual que en dos diarios de amplia circulación en el territorio nacional. Además, deberá inscribirse en el Registro Público de Comercio. Todo lo anterior, con fundamento en el antepenúltimo párrafo del artículo 28 de la LIC, que a la letra señala:

**Artículo 28.-...**

I. a VIII. ...

La declaración de revocación se publicará en el Diario Oficial de la Federación y en dos periódicos de amplia circulación en territorio nacional, se inscribirá en el Registro Público de Comercio y pondrá en estado de liquidación a la institución, sin necesidad del acuerdo de la asamblea de accionistas, conforme a lo previsto en la Sección Segunda del Capítulo II del Título Séptimo de esta Ley. Contra la declaración de revocación no procederá el recurso de revisión previsto en el artículo 110 de esta Ley.

...

...<sup>240</sup>

Tal y como se indicó en el apartado 5 del capítulo anterior, la declaración de revocación que hiciere la CNBV tendrá como efecto la disolución de la IBM de que se trata, lo que la pondrá en estado de liquidación, ello, sin necesidad del acuerdo por parte de su asamblea de accionistas.

Contra dicha declaración resultará improcedente el recurso de revocación.

Vale la pena resaltar que la CNBV deberá hacer del conocimiento del IPAB la declaración de revocación. Además, la notificación de la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM, surtirá sus efectos al día natural siguiente a aquel en que se hubiere efectuado. Esto es así por disposición expresa del artículo 28 de la LIC.

---

<sup>240</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 28, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 2 de junio, 2019].

Ahora bien, es menester enfatizar que dependiendo de las hipótesis que se hubieren actualizado, de las previstas en el artículo 28 de la LIC, ello derivará en métodos de resolución distintos.

Cuando una IBM llegare a actualizar los supuestos contenidos en las fracciones I, II, III, y VII del artículo 28 de la LIC, se aplicará lo dispuesto en el Apartado A, Sección II, Capítulo II, I Título Séptimo de la LIC, denominado “De las operaciones para la liquidación de las IBM”.

Lo mismo acontecería cuando la IBM de que se trate hubiese incurrido en una conducta que, a su vez, hubiere actualizado alguno de los supuestos previstos en las fracciones IV, V y VI del artículo en cita, ello a condición de que el CEB hubiere determinado que el incumplimiento de las obligaciones a cargo de dicha institución no actualizaría alguno de los supuestos contenidos en el artículo 29 Bis-6 de dicha ley.

En ambos casos, una vez que la CNBV hubiere declarado la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el Apartado A, Sección II, Capítulo II, Título Séptimo de la LIC, el cual será el tema a desarrollar en el presente apartado.

## **2.1. El IPAB como liquidador**

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 167 de la LIC, el cargo de liquidador recaerá en el IPAB. Según el citado precepto, lo anterior acontecerá a partir de la fecha en que surta efectos la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM.

Cabe señalar que la redacción de este precepto es deficiente, ya que debió referirse a la fecha en que surta efectos la notificación de la revocación respectiva, no a la fecha en que “surta efectos” la revocación que hace la CNBV. Los actos administrativos, como la revocación que lleva a cabo esta autoridad financiera, no surten efectos, las notificaciones que de dichos actos se realizan, sí.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 168 de la LIC, el IPAB podrá desempeñar el cargo de liquidador a través de su personal o por medio de los apoderados que para tal efecto designe.

Asimismo, por disposición expresa del referido precepto, el IPAB contará con las atribuciones que establece el artículo 133 de la propia LIC. Este último a la letra señala lo siguiente:

**Artículo 133.-** En adición a lo dispuesto por el artículo 131 de esta Ley, el administrador cautelar podrá otorgar los poderes generales y especiales que juzgue convenientes y revocar los que estuvieren otorgados, así como nombrar delegados fiduciarios de la institución de banca múltiple de que se trate. Las facultades a que se refiere este artículo se entenderán conferidas a los apoderados del administrador cautelar, que podrán ser personas físicas o morales, en los términos que el mismo establezca.<sup>241</sup>

Es relevante hacer notar que de acuerdo con lo que dispone el artículo 167 de la LIC, el IPAB, como liquidador, contará con las más amplias facultades de dominio que en derecho procedan.

Lo anterior es congruente con lo que señala la fracción II del artículo 169 de la LIC, que establece como una de las facultades del liquidador la de enajenar los activos de la IBM en liquidación.

Uno de los efectos de que la IBM respectiva entre en estado de liquidación, es que la persona o personas que cuenten con facultades para administrarla deberán realizar la entrega de la administración al IPAB, en su carácter de liquidador, o bien, al apoderado que éste designe para tal efecto. Esto es así en atención a lo dispuesto por el artículo 168 de la LIC.

En concordancia con dicho precepto, la entrega de la administración comprenderá todos los bienes, libros y documentos de la IBM en liquidación. La recepción de éstos por parte del IPAB no implica la conformidad de éste respecto del contenido de tales bienes, libros y documentos.

---

<sup>241</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 133, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 4 de junio, 2019].

Al respecto, el artículo 178 de la LIC establece:

**Artículo 178.-** El liquidador no será responsable por los errores u omisiones en la información a que se refiere el artículo 124 de esta Ley relativa a los acreedores y las características de las obligaciones que la institución de banca múltiple mantenga, cuyo origen sea anterior a la designación del liquidador y deriven de la falta de registro de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación o de cualquier otro error en la contabilidad, registros o demás información de dicha institución.<sup>242</sup>

Aun cuando este precepto remite al artículo 124 y no al 168, ambos de la LIC, debe entenderse que la aplicación de dicho artículo 178 comprende también la información a que hace referencia el citado artículo 168. Argumentar lo contrario implicaría hacer una distinción –que no existe-, entre la información a que alude el artículo 124 y la que refiere el artículo 168, ambos de la LIC.

En consecuencia, es dable concluir que el eximente de responsabilidad que contempla el artículo 178 de la LIC se hace extensivo a la información a que refiere el artículo 168 de dicho ordenamiento legal.

Respecto de las facultades del liquidador, el artículo 169 de la LIC señala:

**Artículo 169.-** A partir de la fecha en que una institución de banca múltiple entre en estado de liquidación, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en su carácter de liquidador, tendrá las facultades siguientes:

- I. Cobrar lo que se deba a la institución de banca múltiple;
- II. Enajenar los activos de la institución de banca múltiple;
- III. Pagar o transferir los pasivos a cargo de la institución de banca múltiple;
- IV. En su caso, liquidar a los accionistas su haber social, y
- V. Realizar los demás actos tendientes a la conclusión de la liquidación.

Lo anterior, conforme a las operaciones de liquidación y el orden de pago previstos en el presente Apartado.

El liquidador deberá realizar el balance inicial de la liquidación a fin de que el valor de los activos de la institución de banca múltiple se determine conforme a las normas de registro contable aplicables. Dicho balance deberá ser dictaminado por un tercero especializado de reconocida experiencia que el liquidador contrate para tal efecto, y someterse a la aprobación de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.<sup>243</sup>

---

<sup>242</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 4 de junio, 2019].

<sup>243</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 4 de junio, 2019].

Es menester destacar que estas acciones, y cualesquiera otras que realice el IPAB, en relación con la liquidación de una IBM, *son de orden público e interés social*, por lo que en su contra no procederá medida suspensiva alguna, en términos de lo dispuesto por la fracción XI del artículo 129 de la Ley de Amparo.

Lo anterior es así por disposición expresa del artículo 146 de la LIC, mismo que a letra señala:

**Artículo 146.-** En protección de los intereses del público ahorrador, los actos y las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, del Banco de México, los de sus respectivas Juntas de Gobierno, del Comité de Estabilidad Bancaria a que se refiere el artículo 29 Bis 6 de esta Ley, de los administradores cautelares, de los liquidadores, de los liquidadores judiciales y de las autoridades jurisdiccionales que se prevén en los artículos 27 Bis 1 a 27 Bis 6, 28 a 29 Bis 15, 50, 74, 96 Bis 1, 99, 102, 121 a 124, 128, 129 a 141, y 147 a 273, de esta Ley, son de orden público e interés social y se consideraran impostergables para efectos de lo dispuesto en el artículo 129, fracción XI de la Ley de Amparo, por lo que no procederá en su contra medida suspensiva alguna que se prevea en dicha ley o en cualquier otro ordenamiento.<sup>244</sup>

Así, se tiene que la suspensión de cualesquiera de estos actos y resoluciones, implicaría una violación al orden público e interés social, así como al principio máximo que dota de validez material a todas las reglas que son parte de la LIC, es decir, *la protección de los intereses del público ahorrador*.

Por su parte, el citado artículo 129 de la Ley de Amparo establece:

**Artículo 129.** Se considerará, entre otros casos, que se siguen perjuicios al interés social o se contravienen disposiciones de orden público, cuando, de concederse la suspensión:

I. a X. ...

XI. Se impidan o interrumpan los procedimientos relativos a la intervención, revocación, liquidación o quiebra de entidades financieras, y demás actos que sean impostergables, siempre en protección del público ahorrador para salvaguardar el sistema de pagos o su estabilidad;

XII. y XIII. ...

El órgano jurisdiccional de amparo excepcionalmente podrá conceder la suspensión, aun cuando se trate de los casos previstos en este artículo, si a su juicio con la

---

<sup>244</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 146, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 4 de junio, 2019].

negativa de la medida suspensiva pueda causarse mayor afectación al interés social.<sup>245</sup>

El precepto en cita reitera que la suspensión de cualesquiera de los actos y resoluciones que emanen de las autoridades financieras señaladas y que guarden relación con el procedimiento de resolución de una IBM, es violatoria del principio de protección a los intereses del público ahorrador.

Excepcionalmente, el juez de amparo podrá conceder la suspensión de tales actos y resoluciones, a condición de que señale las razones por las cuales la negativa de la medida suspensiva podría causar un daño mayor a los intereses del público usuario de la IBM respectiva.

## **2.2. Operaciones activas y pasivas de la institución de banca múltiple en liquidación**

Otro de los efectos derivados del hecho de que de la IBM de que se trate entre en estado de liquidación, consiste en que dicha institución deberá mantener cerradas sus oficinas y sucursales, así como suspender la realización de cualquier tipo de operación activa, pasiva o de servicios, hasta en tanto el IPAB, en su carácter de liquidador, resuelva lo conducente, ello por así disponerlo el primer párrafo del artículo 170 de la LIC.

Asimismo, el IPAB establecerá los términos y condiciones en que las oficinas y sucursales de la IBM en liquidación permanecerán abiertas para la atención de sus usuarios, respecto de operaciones activas y de servicios que determine el IPAB.

### **2.2.1. Operaciones pasivas**

Por lo que hace a las operaciones pasivas de la IBM en liquidación, el artículo 172 de la LIC dispone lo siguiente:

---

<sup>245</sup> Ley de Amparo, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2013, última reforma el 15/VI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf)>, [consulta: 4 de junio, 2019].

**Artículo 172.-** A partir de la fecha en que la institución entre en estado de liquidación, las operaciones pasivas a cargo de dicha institución se sujetarán a lo siguiente:

I. Las obligaciones a plazo se considerarán vencidas con los intereses acumulados a dicha fecha;

II. El capital y los accesorios financieros insolutos de las obligaciones en moneda nacional, sin garantía real, así como los créditos que hubieren sido denominados originalmente en unidades de inversión dejarán de causar intereses;

III. El capital y los accesorios financieros insolutos de las obligaciones en moneda extranjera, sin garantía real, independientemente del lugar convenido para su pago, dejarán de causar intereses y se convertirán en moneda nacional. Para la determinación del valor de las obligaciones denominadas en moneda de curso legal en los Estados Unidos de América, se calculará su equivalencia en moneda nacional con base en el tipo de cambio publicado por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, el día hábil bancario anterior a la fecha en que la institución entre en estado de liquidación, conforme a las disposiciones relativas a la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana. La equivalencia de otras monedas extranjeras con el peso mexicano, se calculará por el Banco de México a solicitud del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, atendiendo a la cotización que rija para tales monedas contra la moneda de curso legal en los Estados Unidos de América, en los mercados internacionales, el día referido;

IV. Las obligaciones con garantía o gravamen real, con independencia de que se hubiere convenido inicialmente que su pago sería en la República Mexicana o en el extranjero, se mantendrán en la moneda o unidad en la que estén denominados y únicamente causarán los intereses ordinarios estipulados en los contratos respectivos, hasta por el valor de los bienes que los garantizan;

V. Respecto de las obligaciones sujetas a condición suspensiva, se considerará como si la condición no se hubiera realizado;

VI. Las obligaciones sujetas a condición resolutoria se considerarán como si la condición se hubiera realizado, sin que las partes deban devolverse las prestaciones recibidas mientras la obligación haya subsistido, y

VII Los medios para la disposición de fondos se tendrán por cancelados.

No se aplicará lo previsto en este artículo a aquellas operaciones que sean objeto de transferencia conforme a los artículos 194 o 197 de esta Ley. No obstante lo anterior, en el evento de que el titular de una operación pasiva cuyo plazo aún no hubiere vencido, mantenga créditos vencidos a favor de la institución en liquidación en términos del artículo 175 de la presente Ley, la obligación pasiva de que se trate se extinguirá por novación por ministerio de ley, por lo que se constituirá una nueva operación pasiva por el monto que resulte de deducir las cantidades vencidas de los créditos y la cual será objeto de la transferencia de activos y pasivos conforme a lo dispuesto en los artículos 194 o 197 de la presente Ley. Las demás condiciones pactadas por el titular de la operación y la institución de banca múltiple en liquidación permanecerán sin modificaciones y el plazo de las operaciones será el que faltare por vencer.<sup>246</sup>

---

<sup>246</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 4 de junio, 2019].

Del precepto transcrito conviene resaltar que éste no resulta aplicable cuando los pasivos a cargo de la IBM en liquidación sean objeto de transferencia conforme a lo dispuesto por los artículos 194 o 197 de la LIC.

Con respecto al orden que el liquidador debe seguir para realizar el pago de los créditos a cargo de la IBM en liquidación, el mismo se encuentra regulado por el artículo 180 de la LIC:

**Artículo 180.-** El liquidador, para realizar el pago de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación deberá considerar el orden siguiente:

- I. Créditos con garantía o gravamen real;
- II. Créditos laborales diferentes a los referidos en la fracción XXIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y créditos fiscales;
- III. Créditos que según las leyes que los rijan tengan un privilegio especial;
- IV. Créditos derivados del pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, hasta por el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley, así como cualquier otro pasivo a favor del propio Instituto;
- V. Créditos derivados de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, por el saldo que exceda el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley;
- VI. Créditos derivados de otras obligaciones distintas a las señaladas en las fracciones anteriores;
- VII. Créditos derivados de obligaciones subordinadas preferentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley, y VIII. Créditos derivados de obligaciones subordinadas no preferentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley.

...

...

...

...

...

...

...<sup>247</sup>

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 181 de la LIC, los créditos con garantía real a que hace referencia la fracción I del artículo 180 de esta ley, se pagarán con el producto de la enajenación de los bienes afectos a la garantía respectiva. El procedimiento de enajenación de tales bienes se sujetará a lo dispuesto por los artículos 200 a 215 de la LIC, que serán objeto de un análisis posterior.

---

<sup>247</sup> *Idem.*



Asimismo, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 182 de la LIC, el IPAB deberá constituir una reserva con cargo a los recursos de la IBM en liquidación, en los siguientes casos:

- Cuando existan juicios o procedimientos en los que la IBM respectiva sea parte, y que no cuenten con sentencia firme o laudo;
- Tratándose de créditos que no aparezcan en la contabilidad y hayan sido notificados por autoridad competente, hasta en tanto no exista resolución firme; y
- Cuando a juicio del IPAB la tramitación de un incidente pudiere derivar en la condena de daños y perjuicios.

Es deber del IPAB invertir dichas reservas en instrumentos que provean seguridad, liquidez y disponibilidad, y que a su vez protejan el valor real de aquéllas.

### 2.2.2. Operaciones activas

Por lo que hace a las operaciones activas de una IBM en liquidación, el artículo 173 de la LIC establece:

**Artículo 173.-** Las operaciones activas de las instituciones de banca múltiple se sujetarán a lo que se señala a continuación, a partir de la fecha en que éstas entren en estado de liquidación:

I. Los créditos se extinguirán en la parte de la que no hubieren dispuesto los acreditados, sin perjuicio de la validez de los demás términos y condiciones que correspondan;

II. Tratándose de contratos de apertura de crédito en cuenta corriente, los pagos, totales o parciales, realizados por los acreditados con posterioridad a la fecha a que se refiere el primer párrafo de este artículo, no darán derecho a éstos para disponer del saldo que resulte a su favor, el cual se extinguirá en cada fecha de pago, y

III. Todos los medios para la disposición de créditos se tendrán por cancelados.

No se aplicará lo previsto en este artículo a aquellas operaciones que sean objeto de transferencia conforme a los artículos 194 o 197 de esta Ley.<sup>248</sup>

En la fecha en que entre en estado de liquidación una IBM, el saldo de las operaciones pasivas garantizadas por el IPAB (cuyo límite es del equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS por cuenta y por cliente), será compensado contra el saldo que se encuentre vencido de los derechos de crédito a favor de la

---

<sup>248</sup> *Idem.*

propia institución derivados de operaciones activas. Lo anterior por así disponerlo el párrafo primero del artículo 175 de la LIC.

El precepto en cuestión establece que para efectos de la compensación, no se considerarán los casos siguientes:

- El saldo de créditos a cargo del titular de la operación, cuando exista algún procedimiento jurisdiccional para su cobro, o cuya litis verse sobre la validez de la operación activa respectiva, o sobre el saldo vencido a cargo del titular, ello, a condición de que se hubiere emplazado a la IBM de que se trate, o al titular de la operación, con anterioridad a la fecha en que dicha institución hubiere entrado en estado de liquidación;
- El saldo de operaciones pasivas respecto de las cuales la autoridad competente hubiere notificado a la IBM de que se trate, con anterioridad a la fecha de liquidación, una orden que afecte la disponibilidad de los recursos relacionados con las operaciones pasivas correspondientes.

Cabe señalar que no se aplicará lo establecido en el artículo 173 de la LIC cuando los activos de la IBM en liquidación sean objeto de transferencia, conforme a lo que señalan los artículos 194 o 197 de dicha ley.

### **2.3. Operaciones para la liquidación de la institución de banca múltiple**

El IPAB podrá llevar a cabo, para la liquidación de la institución de que se trate, las operaciones enunciadas en el artículo 186 de la LIC, el cual a la letra señala:

**Artículo 186.-** En la liquidación de una institución de banca múltiple, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, podrá determinar que se lleve a cabo cualquiera de las operaciones siguientes:

- I. Transferir a otra institución de banca múltiple activos y pasivos de la institución en liquidación, incluso las obligaciones garantizadas a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, conforme a lo previsto en el artículo 194 de la presente Ley, en los términos del acuerdo que éstas celebren. En estos casos, la transferencia de activos podrá hacerse directamente o a través de un fideicomiso;
- II. La constitución, organización y operación de una institución de banca múltiple por parte del propio Instituto, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en las disposiciones que de ésta deriven, con el objeto de transferirle activos y pasivos de la institución de banca múltiple en liquidación, o

III. Cualquier otra que, conforme a los límites y condiciones previstos en esta Ley, determine como la mejor alternativa para proteger los intereses del público ahorrador, atendiendo a las circunstancias del caso.

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario procederá a pagar las obligaciones garantizadas que no sean objeto de alguna de las transferencias señaladas en las fracciones anteriores, en términos de lo dispuesto en esta Ley y en la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Las operaciones a que se refiere el presente artículo podrán realizarse de manera independiente, sucesiva o simultánea.<sup>249</sup>

La Junta de Gobierno del IPAB deberá determinar si, para efectos de la liquidación de la IBM respectiva, transfiere los activos y pasivos de ésta a otra IBM que cumpla con el índice de capitalización y con los requerimientos de capital que señala el artículo 50 de la LIC, o bien, si los transfiere a una IBM creada y operada por el propio IPAB, denominado banco puente.

Esta determinación se tomará con base en la regla del menor costo, definida en el primer párrafo del artículo 187 de la LIC:

**Artículo 187.-** Las operaciones contempladas en el artículo 186 deberán ajustarse a la regla de menor costo, entendida como aquélla bajo la cual, el costo estimado que implicaría la realización de dichas operaciones sea menor al costo total estimado del pago de obligaciones garantizadas a que se refiere el artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

...

...

...

...

...<sup>250</sup>

Es decir, la disyuntiva que enfrentaría el IPAB tratándose de la liquidación de una IBM es: ¿sería menos costoso efectuar el pago de las obligaciones garantizadas o transferir los activos y pasivos de la IBM respectiva a otra IBM financieramente viable o a otra creada y operada por el propio IPAB para tal propósito, o incluso, resultaría menos costoso cualquier otra alternativa, como lo señala la fracción III del artículo 186 de la LIC? Esta decisión la tomará la Junta de

---

<sup>249</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 5 de junio, 2019].

<sup>250</sup> *Idem*.

Gobierno del IPAB con base en la información a que refiere el párrafo primero del artículo 124 de la LIC.

El que la Junta de Gobierno del IPAB elija en un momento determinado, cualesquiera de estas alternativas, no es óbice para que, posteriormente o de forma simultánea, elija alguna otra, tal y como lo dispone el citado artículo 186 de la LIC en su último párrafo.

En caso de que la Junta de Gobierno del IPAB determinase que realizará el pago de obligaciones garantizadas, hasta por el límite establecido en el artículo 11 de la LPAB, que es el equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS, el IPAB se subrogará en los derechos de cobro correspondientes, conforme a lo dispuesto en el artículo 180 de la LIC, ello por así establecerlo su artículo 188.

Aunado a lo anterior, deberá el IPAB cumplir con lo siguiente:

**Artículo 188.- ...**

Dentro de un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que la institución de banca múltiple hubiere entrado en estado de liquidación, dicho Instituto publicará en el Diario Oficial de la Federación y, cuando menos, en un periódico de amplia circulación nacional, un aviso en el que se informe la fecha en que la institución de banca múltiple haya entrado en estado de liquidación y que, dentro de los noventa días siguientes a la citada fecha, se pagarán las mencionadas obligaciones garantizadas conforme a lo dispuesto en el artículo 191 de esta Ley, considerando la información con la que se cuente conforme al artículo 124 de la misma Ley.<sup>251</sup>

Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 191 de la LIC, el IPAB deberá efectuar el pago de las obligaciones garantizadas a que hace referencia el artículo 6 de la LPAB, hasta por el monto previamente indicado, en un plazo que no podrá ser mayor a 90 días contados a partir de la fecha en que la IBM respectiva hubiera entrado en estado de liquidación.

Debe destacarse que si el IPAB determina que llevará a cabo la transferencia de activos y pasivos, de acuerdo con lo que establecen los artículos 194 o 197 de la LIC (que se estudiarán más adelante), no serán aplicables los artículos 188 y 191 de esta ley.

---

<sup>251</sup> *Idem.*

Asimismo, por así establecerlo el artículo 192 de la LIC, todas las acciones contra el IPAB, relativas al cobro de obligaciones garantizadas, prescribirán en el plazo de un año, a partir de la fecha en que la IBM hubiera entrado en estado de liquidación.

Cuando el monto de las obligaciones garantizadas a cargo de la IBM de que se trate, excediere al equivalente en moneda nacional de 400,000 UDIS, podrá ser reclamado por los titulares de las operaciones respectivas directamente a dicha institución.

#### **2.4. De la enajenación de bienes de la institución de banca múltiple en liquidación**

De acuerdo con el *Diccionario Jurídico Mexicano*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la enajenación “Consiste en la transmisión de dominio sobre una cosa o derecho que nos pertenece a otro u otros sujetos”.<sup>252</sup>

Con base en esta definición, es posible afirmar que son objeto de enajenación tanto derechos como obligaciones, o dicho de otra forma, derechos reales y de crédito por igual.

La enajenación de bienes de una IBM en liquidación, se encuentra regulada por los artículos 200 a 215 de la LIC. El artículo 200 de dicho ordenamiento establece que la administración y enajenación de una IBM en liquidación, son de orden público. En atención a ello, un juez de amparo no podría otorgar la suspensión respecto de la administración y/o enajenación de estos bienes.<sup>253</sup>

El citado precepto indica, de igual forma, que la venta de los bienes de una IBM en liquidación deberá realizarse de manera económica, eficaz, imparcial y transparente, buscando siempre las mejores condiciones y los plazos más cortos

---

<sup>252</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, voz: enajenación [en línea], José de Jesús López Monroy, t. IV, México, UNAM, IJ, 1982, p. 59, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/3.pdf>>, [consulta: 5 de junio, 2019].

<sup>253</sup> Los bienes objeto del presente procedimiento son aquellos que posea la institución de banca múltiple en liquidación, así como los bienes a que se refiere la fracción VI del artículo V de la LPAB, lo anterior, por disposición expresa del artículo 199 de la LIC.

para la recuperación de recursos. En la enajenación de bienes deberá procurarse obtener el máximo valor de recuperación posible.

Se entiende que si ello no acontece así, si el liquidador incumple con este mandato establecido en el referido artículo 200 de la LIC, incurrirá en responsabilidad.

Asimismo, sobre la enajenación de bienes, el artículo 201 de la LIC establece lo siguiente:

**Artículo 201.-** Los procedimientos y términos generales en que se realice la enajenación de los bienes a que se refiere la presente Ley, deberán atender a las características comerciales de las operaciones, las sanas prácticas y usos bancarios y mercantiles imperantes, las plazas en que se encuentran los bienes a enajenar, así como al momento y condiciones tanto generales como particulares en que la operación se realice.

Deberán promoverse, en todos los casos, los elementos de publicidad y operatividad que garanticen la objetividad y transparencia de los procedimientos correspondientes.

Los procedimientos de enajenación de bienes podrán encomendarse a terceros especializados cuando ello coadyuve a recibir un mayor valor de recuperación de los mismos o bien, cuando considerando los factores de costo y beneficio, resulte más redituable.

En los casos a que se refiere este artículo, el liquidador deberá vigilar el desempeño que los terceros especializados tengan respecto a los actos que les sean encomendados.

Los terceros especializados que, en su caso, tengan la encomienda de realizar los procedimientos de enajenación, deberán entregar al liquidador la información necesaria que le permita a éste evaluar el desempeño de los procedimientos de enajenación respectivos.<sup>254</sup>

El artículo 202 de la LIC mandata que la enajenación de los bienes de una IBM en liquidación se llevará a cabo a través de dos diversos procedimientos: el primero de ellos, la subasta, el segundo, la licitación.

En ambos procedimientos podrán participar personas físicas o morales que reúnan los requisitos de elegibilidad que para tal efecto se establezcan en la convocatoria para la subasta o licitación respectiva. Tanto la subasta como la licitación deberán realizarse dentro de un plazo que va de los 10 y hasta 180 días, contados a partir de la fecha en que se publique la referida convocatoria.

---

<sup>254</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 5 de junio, 2019].

Asimismo, el artículo 203 de esta ley establece que en todo proceso de enajenación de bienes, deberá establecerse un valor mínimo de referencia para los bienes objeto de enajenación, para lo cual se deberán obtener, de terceros especializados independientes, los estudios necesarios para tal efecto.

La LIC reconoce que en ocasiones no será posible que mediante la enajenación de ciertos bienes, se recupere el valor mínimo de referencia. Por ello, el último párrafo de su artículo 203 estatuye:

**Artículo 203.- ...**

...  
...  
...

Quando se trate de la enajenación de bienes que, por sus características específicas, no sea posible la recuperación al valor mínimo de referencia, debido a las condiciones imperantes del mercado, *la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario podrá autorizar su enajenación a un precio inferior.* Esto, si a su juicio es la manera de obtener las mejores condiciones de recuperación, una vez consideradas las circunstancias financieras prevalecientes.<sup>255</sup> (Énfasis añadido).

Por lo que hace a la convocatoria para la subasta o licitación, ésta deberá publicarse al menos en un periódico de amplia circulación nacional, y deberá contener, cuando menos, lo siguiente:

**Artículo 204.- ...**

- I. Una relación y la descripción general de los bienes que se pretende enajenar;
- II. Requisitos de elegibilidad que deberán reunir los interesados en participar en el proceso de subasta o licitación correspondiente;
- III. En su caso, el valor mínimo de referencia de los bienes;
- IV. La forma y lugar en donde se podrán obtener las bases del proceso de que se trate y en su caso, el costo de las mismas, y
- V. Los demás requisitos que determine el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.<sup>256</sup>

Por su parte, el artículo 205 de la LIC señala que las bases que regulen el procedimiento de subasta o liquidación deberán ponerse a disposición de los interesados a partir del día en que se publique la convocatoria respectiva. Las bases deberán contener, cuando menos, lo siguiente:

**Artículo 205.- ...**

---

<sup>255</sup> *Idem.*

<sup>256</sup> *Idem.*

- I. Información relacionada con los bienes objeto del proceso de subasta o licitación;
- II. Forma en que se acreditará la existencia y personalidad jurídica del participante;
- III. Fecha, hora y lugar de celebración del acto de presentación y apertura de propuestas; comunicación del fallo y firma del contrato;
- IV. Los términos en que se desarrollará el acto de presentación y apertura de propuestas, mismos que deberán realizarse ante fedatario público;
- V. Causas de descalificación del participante;
- VI. Los criterios para la evaluación de las propuestas y selección de participante ganador;
- VII. El valor mínimo de referencia o la mención de que éste permanecerá confidencial hasta el acto de apertura de propuestas;
- VIII. Requisitos de elegibilidad que deberán reunir los interesados en participar en el proceso de subasta o licitación correspondiente, los cuales deberán apegarse a lo previsto en el artículo 207 de esta Ley;
- IX. Forma y condiciones en que deberá realizarse el pago de la postura ganadora;
- X. Forma en que se constituirán las garantías que aseguren la seriedad en la participación de los interesados en el proceso y, en su caso, la firma del convenio y el pago de las posturas;
- XI. Sanciones en caso de incumplimiento a las bases, y
- XII. Las causales por las cuales se puede suspender o cancelar el proceso de subasta o licitación.<sup>257</sup>

La LIC prohíbe que determinadas personas participen en los procedimientos de enajenación de bienes de una IBM en liquidación, sea por tratarse de personas directamente involucradas en el proceso, por su cercanía con los autoridades que lo regulan, etc.

Al respecto, el artículo 207 de la LIC, regula tal prohibición en los siguientes términos:

**Artículo 207.-** En ningún caso los empleados del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario ni los miembros de la Junta de Gobierno de dicho Instituto, así como sus cónyuges, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles, o sociedades de las que las personas antes referidas formen o hayan formado parte, podrán participar o presentar propuestas en los procedimientos de enajenación a que se refiere este Apartado. De manera adicional, no podrán participar en los procedimientos de enajenación las personas físicas o morales que se ubiquen en alguno de los supuestos siguientes:

- I. Los funcionarios, empleados y apoderados del liquidador, así como los empleados de dichos apoderados, incluyendo sus cónyuges, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, parientes civiles, o sociedades de las que las personas antes referidas formen o hayan formado parte, así como los de la institución de banca múltiple de que se trate, que esté sujeta a cualquier proceso de saneamiento, liquidación, administración cautelar o liquidación judicial;
- II. Cualquier persona física o moral que tenga o haya tenido acceso a información privilegiada en cualquier etapa del procedimiento de que se trate, debiéndose entender como información privilegiada aquella que se relacione o vincule con la preparación, valuación o colocación de los bienes;

---

<sup>257</sup> *Idem.*



- III. Personas físicas o morales que sean parte en algún proceso jurisdiccional en que la propia institución de banca múltiple sea parte;
  - IV. Personas físicas o morales que, en su carácter de accionistas, formen o hayan formado parte del grupo de control de la institución de banca múltiple de que se trate, en términos del artículo 17 de esta Ley, y
  - V. Las demás personas físicas o morales que se ubiquen dentro de alguno de los supuestos de conflicto de interés que determine la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, mediante disposiciones de carácter general.
- ...
- ...<sup>258</sup>

Los postores u oferentes que participen en la subasta o licitación, deberán manifestar bajo protesta de decir verdad y por escrito, que no se ubican en ninguno de los supuestos a que refiere el artículo 207 de la LIC, bajo pena de que la adjudicación que de dichos procesos resultare, será nula.

Se trata de una nulidad absoluta, al ser inconfirmable e imprescriptible, y porque, para producir sus efectos, no requiere de declaración judicial alguna.<sup>259</sup>

Si la subasta o liquidación fueren declaradas nulas, los bienes de que se trate podrán adjudicarse a aquel que hubiere ofrecido la segunda mejor postura u oferta, a condición de que ésta sea igual o superior al valor mínimo de referencia, sin que para ello sea necesario llevar a cabo otro procedimiento. Ello encuentra su fundamento en el último párrafo del artículo 207 de la LIC.

Por disposición del artículo 208 de la LIC, en cualquier proceso de subasta o liquidación, una vez que se hubiere declarado al participante ganador, éste deberá suscribir el convenio respectivo, de lo contrario, se descartará su postura.

Es menester hacer notar que dicho precepto establece que, de actualizarse el supuesto descrito en el párrafo que antecede, los bienes se *asignarán* a aquel participante que hubiere ofrecido la segunda mejor postura.

Mas, si a quien originalmente se le adjudicaron los bienes objeto de la subasta o licitación fuere precisamente a aquel que ofreció la segunda mejor postura, por no haber suscrito el convenio respectivo quien ofreció la mejor, ¿qué

---

<sup>258</sup> *Idem.*

<sup>259</sup> Sobre la teoría de las nulidades, *Cfr.* Domínguez Martínez, Jorge Alfredo, *Derecho Civil. Contratos*, 5ª ed., México, Porrúa, 2014, pp. 82 y ss.

ocurriría si este segundo mejor postor tampoco suscribe el convenio a que hace referencia el citado artículo 208 de la LIC? ¿Los bienes podrán adjudicarse a aquel que hubiere hecho la siguiente mejor postura (es decir, al tercer mejor postor)? Nada dice la LIC al respecto.

Por otra parte, la LIC permite que la enajenación de los bienes de la IBM en liquidación se realice mediante un procedimiento distinto a la subasta o licitación. Lo anterior resulta procedente atento a lo siguiente:

**Artículo 209.- ...**

I. Cuando los bienes requieran una inmediata enajenación porque sean de fácil descomposición o no puedan conservarse sin que se deterioren o destruyan, o que estén expuestos a una grave disminución en su valor, o cuya conservación sea demasiado costosa en comparación a su valor;

II. Cuando se trate de bienes que por su naturaleza no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación;

III. Cuando habiéndose realizado por lo menos dos procesos de subasta o licitación, no haya sido posible la enajenación de los bienes, o

IV. Cuando por la naturaleza propia de los bienes, su enajenación deba hacerse entre los participantes de un mercado restringido.

En estos casos, deberá emitirse un dictamen que incluya una descripción de los bienes objeto de enajenación, el procedimiento conforme al cual se propone realizarla, así como la razón y motivos de la conveniencia de llevarla a cabo en términos distintos a lo dispuesto en el citado artículo 199. El procedimiento de enajenación deberá ser aprobado por la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario con base en el dictamen señalado.<sup>260</sup>

No obstante lo anterior, este procedimiento alterno deberá cumplir con el artículo 200 de la LIC, por lo que hace a que la venta que de los bienes se haga sea económica, eficaz, imparcial y transparente y que, además, se procure obtener el máximo de recuperación posible.

Respecto de la responsabilidad del IPAB en su carácter de liquidador, tratándose de la enajenación de bienes de una IBM en liquidación, el artículo 215 de la LIC estatuye:

**Artículo 215.-** El liquidador no será responsable del deterioro en el valor de los activos de la institución de banca múltiple en liquidación, ni de la pérdida que derive de la enajenación de éstos con motivo de las condiciones prevalecientes en el mercado. Lo anterior, sin perjuicio de que, en tanto se lleva a cabo su enajenación,

---

<sup>260</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 5 de junio, 2019].

deberán realizarse los actos necesarios para la conservación y administración de los activos.<sup>261</sup>

## 2.5. Conclusión de la liquidación

Una vez que hubieren sido adjudicados y/o transferidos los bienes de la IBM en liquidación, el IPAB, como liquidador, deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación, un balance final de dicho procedimiento de liquidación, por tres veces, de diez en diez días hábiles bancarios, así como en un periódico de circulación nacional, en idénticos términos, ello, por así establecerlo el primer párrafo del artículo 216 de la LIC.

Aunado a lo anterior, el precepto aludido indica lo siguiente:

### **Artículo 216.- ...**

El mismo balance, así como los documentos y libros de la institución de banca múltiple, estarán a disposición de los accionistas, quienes tendrán un plazo de diez días hábiles a partir de la última publicación, para presentar sus reclamaciones al liquidador. Una vez que haya transcurrido dicho plazo, y en el evento de que hubiera un remanente, el liquidador efectuará los pagos que correspondan y procederá a depositar e inscribir en el Registro Público de Comercio el balance final de liquidación y a obtener la cancelación de la inscripción del contrato social.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo no será aplicable lo establecido en el artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles. Para efectos de los pagos a que se refiere el párrafo anterior, el liquidador notificará a los accionistas citándolos, en su caso, para recibir los pagos correspondientes, para lo cual éstos deberán acreditar su derecho mediante constancia expedida por la institución para el depósito de valores en que se encuentren depositadas las acciones respectivas.<sup>262</sup>

---

<sup>261</sup> *Idem.*

<sup>262</sup> *Idem.* El artículo 247 de la Ley General de Sociedades Mercantiles señala:

**Artículo 247.-** En la liquidación de las sociedades anónimas y en comandita por acciones, los liquidadores procederán a la distribución del remanente entre los socios con sujeción a las siguientes reglas:

I.- En el balance final se indicará la parte que a cada socio corresponda en el haber social;

II. Dicho balance se publicará en el sistema electrónico establecido por la Secretaría de Economía. El mismo balance quedará, por igual término, así como los papeles y libros de la sociedad, a disposición de los accionistas, quienes gozarán de un plazo de quince días a partir de la última publicación, para presentar sus reclamaciones a los liquidadores.

III.- Transcurrido dicho plazo, los liquidadores convocarán a una Asamblea General de Accionistas para que apruebe en definitiva el balance. Esta Asamblea será presidida por uno de los liquidadores. Lo dispuesto en las fracciones anteriores no será aplicable cuando el nombramiento del liquidador se realice conforme al procedimiento del artículo 249 Bis 1 de esta Ley.

Una vez que hubieren sido realizados los pagos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 216 de la LIC, y habiéndose efectuado la cancelación de la inscripción del contrato social de la IBM respectiva en el Registro Público de Comercio, el IPAB deberá informar de tal circunstancia a las instituciones para el depósito de valores en que se encuentren depositadas las acciones de la IBM de que se trate, a efecto de que aquéllas procedan a la cancelación de los títulos representativos del capital social correspondiente. Esto es así por disposición expresa del artículo 217 de la LIC.

De conformidad con lo que estipula el artículo 218 de la LIC, es deber del IPAB, una vez concluida la liquidación de la IBM respectiva, mantener en depósito, durante diez años posteriores a la fecha en que se hubiere inscrito el balance final de dicha liquidación, los libros y documentos de la IBM en liquidación, empleando para tal fin las reservas de los recursos de la institución en cuestión.

En relación con litigios en contra de la IBM en liquidación, que se encontraren *sub judice* tras la conclusión del proceso de liquidación, el artículo 219 de la LIC señala:

**Artículo 219.-** Cuando concluya el proceso de liquidación y aún se encuentre pendiente la resolución definitiva de uno o más litigios en contra de la institución de banca múltiple en liquidación, el liquidador procederá conforme a lo dispuesto por el artículo 216 de esta Ley, para lo cual deberá realizar las acciones necesarias con el objeto de que los recursos correspondientes a las reservas que, en su caso, se hayan constituido en relación con tales litigios, sean administrados y aplicados conforme a los instrumentos jurídicos que para tal efecto se constituyan. Al constituir tales instrumentos jurídicos, el liquidador observará en todo caso lo siguiente:

- I. Los gastos derivados de la administración y aplicación antes mencionados serán con cargo a los recursos de las reservas correspondientes;
- II. El liquidador deberá adicionar a las reservas, un importe que sea suficiente para sufragar los gastos que se deriven de la atención judicial de los litigios, y
- III. Si después de resueltos todos los litigios, y una vez aplicados los recursos, existieren cantidades remanentes, dichas cantidades deberán entregarse a los acreedores cuyos créditos no hubieren sido pagados en su totalidad, conforme al orden de pago establecido en el artículo 180 de esta Ley.

---

Cfr. Ley General de Sociedades Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de agosto de 1934, última reforma 14/VI/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144_140618.pdf)>, [consulta: 5 de junio, 2019].

El liquidador deberá señalar en el balance final correspondiente los litigios que se encuentren en el supuesto de este artículo, con indicación del instrumento jurídico para su administración y aplicación.<sup>263</sup>

Finalmente, cabe señalar que por así disponerlo el artículo 166 de la LIC, la liquidación de las IBM se registrará por lo dispuesto en la LIC, y en lo que resulte aplicable por lo dispuesto en la LPAB y la Ley de Sistemas de Pagos. De manera supletoria, y en lo que no contravenga a aquéllas, se aplicarán los Capítulos X y XI de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

### 3. DE LA LIQUIDACIÓN CONVENCIONAL DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

La liquidación convencional de las IBM se rige por lo dispuesto en el Apartado B, Sección Segunda, del Título Séptimo de la LIC, mismo que abarca del artículo 221 al 224 de dicho ordenamiento legal.

La liquidación convencional será procedente únicamente en aquellos casos en que se hubiere actualizado la hipótesis prevista en la fracción II del artículo 28 de la LIC, y cuando, además, se cumpla con lo siguiente, en términos de lo dispuesto por el artículo 221 de esta ley:

- Que la IBM de que se trate no cuente con obligaciones garantizadas, en términos de lo previsto en la LPAB; y
- Que la asamblea de accionistas de la IBM respectiva hubiere aprobado los estados financieros de ésta; en dichos estados financieros no deben encontrarse registradas a cargo de la institución obligaciones garantizadas.

Una vez aprobados, deberán ser presentados a la CNBV, y deberán ir acompañados de un dictamen, elaborado por un auditor externo, en el que se incluyan las opiniones de este último sobre componentes,

---

<sup>263</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 5 de junio, 2019].

cuentas o partidas específicas de los estados financieros, en los que se confirme la no existencia de obligaciones garantizadas a cargo de la institución.

Si la IBM respectiva, tuviere a su cargo obligaciones garantizadas, entonces procedería la liquidación administrativa de la misma, en términos de lo dispuesto en el Apartado A, Sección Segunda, del Título Séptimo de la LIC, la cual se abordó en el apartado 2 de este Capítulo.

De igual forma, el artículo 222 de la LIC establece que para que tenga lugar la liquidación convencional de una IBM, deberá observarse lo siguiente:

**Artículo 222.- ...**

I. Corresponderá a la asamblea de accionistas el nombramiento del liquidador. Al efecto, las instituciones de banca múltiple deberán hacer del conocimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores el nombramiento del liquidador, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su designación, así como el inicio del trámite para su correspondiente inscripción en el Registro Público de Comercio;

II. El cargo del liquidador podrá recaer en instituciones de crédito o en personas físicas o morales que cuenten con experiencia en liquidación de sociedades.

Cuando se trate de personas físicas, el nombramiento deberá recaer en aquéllas que cuenten con calidad técnica, honorabilidad e historial crediticio satisfactorio y que reúnan los requisitos siguientes:

a) Ser residente en territorio nacional en términos de lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación;

b) Estar inscritas en el registro que lleva el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles;

c) Presentar un Reporte de Crédito Especial, conforme a la Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia, proporcionado por sociedades de información crediticia, que contenga sus antecedentes de por lo menos los cinco años anteriores a la fecha en que se pretende iniciar el cargo;

d) No tener litigio pendiente en contra de la institución de banca múltiple de que se trate;

e) No haber sido sentenciado por delitos patrimoniales, ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano;

f) No estar declarado quebrado ni concursado sin haber sido rehabilitado;

g) No haber desempeñado el cargo de auditor externo de la institución de banca múltiple o de alguna de las empresas que integran el grupo financiero al que ésta pertenezca, durante los doce meses inmediatos anteriores a la fecha del nombramiento, y

h) No estar impedidos para actuar como visitantes, conciliadores o síndicos ni tener conflicto de interés, en términos de la Ley de Concursos Mercantiles.

...

...

III. ...<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> *Idem.*

Resulta pertinente resaltar que, con respecto al inciso b) de la fracción II del artículo 222 de la LIC, las personas inscritas en el registro que lleva el Instituto Federal de Especialistas de Concursos Mercantiles, pueden ser visitadores, conciliadores o síndicos, en términos de lo previsto por la Ley de Concursos Mercantiles.

Y, para que puedan registrarse como visitadores, conciliadores o síndicos, ante el referido Instituto, las personas interesadas deben cumplir con los requisitos que señala el artículo 326 de la Ley de Concursos Mercantiles:

**Artículo 326.-** Para ser registrado como visitador, conciliador o síndico, las personas interesadas deberán presentar por escrito su solicitud al Instituto, con los documentos que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en las fracciones siguientes:

- I. Tener experiencia relevante de cuando menos cinco años, en materia de administración de empresas, de asesoría financiera, jurídica o contable;
- II. No desempeñar empleo, cargo o comisión en la Administración Pública, ni ser parte de los Poderes Legislativo o Judicial, en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno;
- III. Ser de reconocida probidad;
- IV. Cumplir con los procedimientos de selección que le aplique el Instituto, así como los procedimientos de actualización que determine el mismo, y
- V. No haber sido condenado mediante sentencia ejecutoriada, por delito intencional que merezca pena corporal, ni inhabilitado para empleo, cargo o comisión en el servicio público, el sistema financiero, o para ejercer el comercio.<sup>265</sup>

Además de los requisitos contenidos en la fracción II del artículo 222 de la LIC, por disposición expresa de este último precepto, el liquidador responsable de la liquidación convencional de la IBM respectiva, deberá cumplir con lo dispuesto en el artículo 326 de la Ley de Concursos Mercantiles, y deberá reunir, de igual forma, los requisitos que esta ley exige para ser visitador, conciliador o síndico, según se trate.

Lo anterior se robustece con lo que señala el inciso h) de la fracción II del artículo 222 de la LIC, que establece como requisito para ser liquidador el no encontrarse impedido para ser visitador, conciliador o síndico, en términos de lo dispuesto por la Ley de Concursos Mercantiles.

---

<sup>265</sup> Ley de Concursos Mercantiles, *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 2000, última reforma 10/I/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/29.pdf>>, [consulta: 6 de junio, 2019].

Vale la pena hacer notar que el último párrafo del citado artículo 222 de la LIC tiene una inconsistencia no menor: señala que quienes no cumplan con cualesquiera de los requisitos previstos en los incisos a) a h) de dicho precepto, *deberán de abstenerse de aceptar el cargo de liquidador*, y manifestarán las circunstancias por escrito.

No obstante ello, nada dice este último párrafo respecto de qué debería ocurrir si aun cuando la persona interesada en ser liquidador, acepta el cargo a pesar de no reunir los previstos en los incisos a) a h) del artículo 222 de la LIC: ¿el acto se tendría como nulo? ¿Se reputaría el acto como válido mas la asamblea de accionistas de la IBM en liquidación debería sustituirlo y en su lugar nombrar a otro?

Y es que no es lo mismo que la ley diga “*deberá de abstenerse de*” a “*prohíbe que quien no cumpla con estos requisitos ocupe el cargo señalado*”. Parecería que el último párrafo del artículo 222 de la LIC regula *en sentido débil* la conducta en él descrita, es decir, se trata de una *conducta permitida (también en sentido débil)*, porque no existe norma que expresamente la prohíba.<sup>266</sup>

En tal sentido, se propone la modificación del citado precepto, en su parte conducente, a manera de que la ley prohíba de forma expresa que quien no reúna los requisitos en él señalados, no pueda ocupar el cargo de liquidador.

Por otra parte, en la fracción III del artículo 222 de la LIC, se establecen las obligaciones a cargo del liquidador:

**Artículo 222.- ...**

I. y II. ...

III. En el desempeño de su función, el liquidador deberá:

- a) Cobrar lo que se deba a la institución de banca múltiple y pagar lo que ésta debe;
- b) Elaborar un dictamen respecto de la situación integral de la institución de banca múltiple;

---

<sup>266</sup> Según Joseph Raz “...el sistema no regula los actos que están permitidos en el sentido meramente débil, esto es, los actos permitidos meramente por la ausencia de una norma que exija su omisión”. Y añade: “Un sistema normativo no regula la conducta que sólo permite en el sentido débil. *Un acto es permitido en el sentido débil si el sistema no contiene una norma que lo prohíba*. Está contenido en el sentido fuerte si el sistema contiene una norma que lo permita”. (Énfasis añadido).

Cfr. Raz, Joseph, “*Practical Reasons and Norms*” y “*The uniqueness of law*”, en Bulygin, Eugenio *et al.*, *Problemas lógicos en la teoría y práctica del Derecho*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Fontamara, Madrid-México, 2011, p. 18.



c) Presentar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, para su aprobación, los procedimientos para realizar la entrega de bienes propiedad de terceros y el cumplimiento de las obligaciones no garantizadas a favor de sus clientes que se encuentren pendientes de cumplir;

d) Instrumentar y adoptar un plan de trabajo calendarizado que contenga los procedimientos y medidas necesarias para que las obligaciones no garantizadas a cargo de la institución de banca múltiple derivadas de sus operaciones, sean finiquitadas o transferidas a otras instituciones de crédito a más tardar dentro del año siguiente a la fecha en que haya protestado y aceptado su nombramiento;

e) Convocar a la asamblea general de accionistas, a la conclusión de su gestión, para presentarle un informe completo del proceso de liquidación. Dicho informe deberá contener el balance final de la liquidación.

...

...

f) a h) ...<sup>267</sup>

Con relación a esta fracción III del artículo en cita, valdría la pena enfatizar que las obligaciones no garantizadas a cargo de la IBM en liquidación pueden ser finiquitadas o bien, transferidas a otra IBM que cumpla con lo dispuesto en el artículo 50 de la LIC, por lo que hace a su índice de capitalización y requerimientos mínimos de capital.

Mención aparte merece el segundo párrafo del inciso e) de la fracción III del artículo 222 de la LIC, que a la letra señalan:

**Artículo 222.- ...**

I. a III. ...

a) a d) ...

e)...

En el evento de que la liquidación no concluya dentro de los doce meses inmediatos siguientes, contados a partir de la fecha en que el liquidador haya aceptado y protestado su cargo, el liquidador deberá convocar a la asamblea general de accionistas con el objeto de presentar un informe respecto del estado en que se encuentre la liquidación, señalando las causas por las que no ha sido posible su conclusión. Dicho informe deberá contener el estado financiero de la institución de banca múltiple y deberá estar en todo momento a disposición de los accionistas. El liquidador deberá convocar a la asamblea general de accionistas en los términos antes descritos, por cada año que dure la liquidación, para presentar el informe citado.

...

f) a h) ...<sup>268</sup>

---

<sup>267</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/I/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 6 de junio, 2019].

<sup>268</sup> *Idem*.

Del párrafo transcrito se colige que el liquidador, una vez que hubiere aceptado y protestado el cargo, tiene doce meses para concluir la liquidación. En el evento de que ello no ocurriere, deberá convocar a la asamblea general de accionistas a efecto de presentarle un informe respecto del estado en que se encuentre la liquidación, señalando las causas por las que no ha sido posible su conclusión.

Este procedimiento se repetirá por cada año que dure la liquidación, lo cual implica que si bien la ley señala un periodo de doce meses para concluir la, se trata más bien de un período *tentativo*, que puede prolongarse sin limitación en el tiempo. De nueva cuenta, parece ser una regulación débil por lo que hace al tiempo con que cuenta el liquidador para concluir la liquidación convencional.

Por su parte, el inciso f) de la fracción III del artículo 222 de la LIC, dispone lo siguiente en relación con el actuar del liquidador:

**Artículo 222.- ...**

I. a III. ...

a) a e) ...

f) Promover ante la autoridad judicial la aprobación del balance final de liquidación, en los casos en que no sea posible obtener la aprobación de los accionistas a dicho balance en términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, porque dicha asamblea, no obstante haber sido convocada, no se reúna con el quórum necesario, o bien, dicho balance sea objetado por la asamblea de manera infundada a juicio del liquidador;

g) a h) ...<sup>269</sup>

Al igual que el IPAB en la liquidación administrativa, el liquidador en la liquidación convencional tiene el deber de presentar el balance final de liquidación, mas, a diferencia de aquélla, en esta última el liquidador deberá promoverlo ante la autoridad judicial correspondiente, cuando no hubiere obtenido la aprobación de dicho balance por parte de los accionistas de la IBM respectiva.

Por analogía a lo dispuesto en el Apartado C, Sección Segunda, Título Séptimo de la LIC, particularmente, lo que establece su artículo 228, el liquidador convencional, ante el rechazo de la asamblea de accionistas del balance final que

---

<sup>269</sup> *Idem.*

éste les hubiere presentado, deberá promover dicho balance ante el juez de distrito del domicilio de la IBM de que se trate.

Finalmente, los incisos g), h) e i) de la fracción III del artículo 222 de la LIC estatuyen, respecto de los deberes del liquidador:

**Artículo 222.- ...**

I. a III. ...

a) a f) ...

g) En su caso, hacer del conocimiento del juez competente que existe imposibilidad material de llevar a cabo la liquidación de la institución de banca múltiple para que éste ordene la cancelación de su inscripción en el Registro Público de Comercio, que surtirá sus efectos transcurridos ciento ochenta días a partir del mandamiento judicial. El liquidador deberá publicar en dos diarios de mayor circulación en el territorio nacional, un aviso dirigido a los accionistas y acreedores sobre la solicitud al juez competente. Los interesados podrán oponerse a esta cancelación dentro de un plazo de sesenta días siguientes al aviso, ante la propia autoridad judicial;

h) Ejercer las acciones legales a que haya lugar para determinar las responsabilidades económicas que, en su caso, existan y deslindar las responsabilidades que en términos de ley y demás disposiciones resulten aplicables, e

i) Abstenerse de comprar para sí o para otro, los bienes propiedad de la institución de banca múltiple en liquidación, sin consentimiento expreso de la asamblea de accionistas.<sup>270</sup>

Vale la pena señalar que el liquidador convencional es el representante legal de la IBM en liquidación, cuenta con la legitimación *ad procesum* para ejercer las acciones legales necesarias para la consecución de su objeto, y no solamente para determinar las responsabilidades económicas que llegaren a existir.

Por disposición del artículo 223 de la LIC, la CNBV ejercerá la función de supervisión sobre el o los liquidadores convencionales, respecto del cumplimiento de los procedimientos a que hace referencia el inciso c) de la fracción III del multicitado artículo 222 de esta ley.

Por último, con fundamento en el artículo 224 de la LIC, en todo lo no previsto por los artículos 221 a 223 de dicha ley, serán aplicables a la liquidación convencional de las IBM, los artículos 172 a 176, y 180 a 184 del Apartado A, Sección Segunda, Título Séptimo de la LIC, siempre que con contravengan lo

---

<sup>270</sup> *Idem.*

dispuesto en el Apartado B, Sección Segunda, Título Séptimo de la LIC, que regula la liquidación convencional de las IBM.

#### 4. DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

La liquidación judicial de una IBM es procedente a condición de que esta última se encuentre en el supuesto de extinción de capital. El párrafo primero del artículo 226 de la LIC, al respecto indica que una IBM se encuentra en este supuesto cuando sus activos no son suficientes para cubrir sus pasivos, o dicho de otra forma, cuando atraviesa por una crisis de solvencia.

Con base en la información financiera que de la IBM respectiva posea la CNBV, ésta emitirá un dictamen sobre la actualización del supuesto de extinción de capital en que aquella se encuentre.

En otras palabras, la liquidación judicial de una IBM tiene como antecedente necesario 1) la actualización de la hipótesis prevista en la fracción VIII del artículo 28 de la LIC, y 2) la declaración de la revocación de la autorización para organizarse y operar como IBM que hubiere realizado la CNBV.

Una vez que hubieren acaecido las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, el IPAB estará facultado para solicitar ante el juez competente la declaración de liquidación judicial de la IBM de que se trate.

Para una mejor comprensión del proceso judicial que tiene lugar durante la liquidación judicial de una IBM, y con propósitos meramente académicos, se dividirá dicho proceso en tres etapas:

- 1) Dictado de sentencia que declara el inicio de la liquidación de la IBM respectiva;
- 2) Dictado de sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos; y
- 3) Dictado de sentencia que declare la terminación de la liquidación judicial.

A cada una de estas etapas corresponderá un apartado distinto en el presente estudio, en los que se abordarán los aspectos más relevantes que tienen lugar al interior del proceso. Los actos y/o resoluciones del IPAB que tengan lugar fuera de juicio, serán objeto de análisis en un apartado posterior.

Sobre el proceso a través del cual se realiza la liquidación judicial de una IBM, resulta oportuno presentar la opinión que del mismo tiene el jurista Jesús de la Fuente Rodríguez:

“...en este procedimiento no existe una controversia, por tanto no hay contestación de demanda por el banco múltiple, en virtud de que al mismo ya se le revocó la autorización para prestar el servicio de banca y crédito por parte de la Junta de Gobierno de la CNBV,...por lo que lo único que se busca es su liquidación judicial y el nombramiento de liquidador judicial al citado instituto con el fin de dar protección a los acreedores y al público en general.”<sup>271</sup>

Si bien es cierto que no se trata de un proceso típico, en el sentido de que en él no hay un actor y un demandado, ni la confrontación entre la acción de uno y las excepciones del otro, sí puede haber controversia en dicho juicio, ya que es posible que los acreedores se opongan al grado y prelación que de sus créditos haga el IPAB, o bien, podrían impugnar la lista provisional y/o definitiva de acreedores que éste realice, etc., por lo que parece apropiado indicar que se trata no sólo de un simple procedimiento, sino que se asemeja suficientemente a un juicio, en el que se guardan las debidas formalidades inherentes a todo proceso judicial.

#### **4.1. De la sentencia que declara el inicio de la liquidación de la institución de banca múltiple**

Constituye un presupuesto procesal para el inicio de la liquidación judicial de la IBM de que se trate, solicitar la declaración de liquidación judicial. De acuerdo con el artículo 227 de la LIC, es facultad del IPAB presentar dicha solicitud ante el juez que resulte competente para conocer de la causa.

---

<sup>271</sup> De la Fuente Rodríguez, *op. cit.*, p. 69.

Al respecto, el artículo 228 de la LIC señala que conocerá de la liquidación judicial el juez de distrito del domicilio de la IBM de que se trate.

Por su parte, el artículo 229 de la LIC establece que deberá contener dicha solicitud para que sea procedente:

**Artículo 229.-** La solicitud de la liquidación judicial deberá contener:

- I. La autoridad jurisdiccional ante la cual se promueva;
- II. La denominación y domicilio del promovente;
- III. La denominación y el domicilio de la institución de banca múltiple de que se trate y, en su caso, aquéllos correspondientes a la sociedad controladora del grupo financiero del cual sea integrante la institución;
- IV. Una descripción de los hechos que motiven la solicitud;
- V. Los fundamentos de derecho, y
- VI. La solicitud de que se declare a la institución en liquidación judicial.<sup>272</sup>

Las fracciones IV y V mandatan que el IPAB fundamente y motive la solicitud de liquidación de la institución de que se trate, que presenta ante el juez de distrito competente.

Lo anterior implica, entre otras cosas, que para efectos del juicio de amparo, el IPAB, dentro del juicio de liquidación judicial, debe ser considerado como autoridad responsable. Ello es congruente con lo que establece el artículo 146 de la LIC, el cual señala que respecto de los preceptos que regulan a la liquidación administrativa, convencional y judicial de las IBM, y con relación a los actos y determinaciones del liquidador y/o del liquidador judicial en tales procedimientos, cualquier medida suspensiva resultaría improcedente.

Por otra parte, el artículo 230 de la LIC indica que la solicitud de liquidación judicial que presente el IPAB al juez de distrito, deberá acompañarse de los documentos en él enunciados, los cuales son:

**Artículo 230.-** La solicitud de la liquidación judicial deberá acompañarse de lo siguiente:

- I. Copia certificada del acuerdo de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario mediante el cual el referido órgano colegiado haya aprobado la presentación de dicha solicitud;

---

<sup>272</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_220618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_220618.pdf)>, [consulta: 7 de junio, 2019].

- II. Copia certificada del dictamen que haya sido elaborado en términos del artículo 226 de esta Ley;
  - III. Copia de los últimos estados financieros disponibles de la institución de banca múltiple de que se trate;
  - IV. Copia de la escritura social de la institución y de su constancia de inscripción en el Registro Público de Comercio, y
  - V. Copia del registro de accionistas de la institución.
- La falta de los documentos a que se refieren las fracciones IV y V anteriores no será limitante para solicitar la declaración de liquidación judicial, ni para que el juez la declare.<sup>273</sup>

De esta forma, si la solicitud respectiva cumple con los requisitos establecidos en los artículos 229 y 230 de la LIC, el juez de distrito que conozca de la liquidación judicial, en protección de los intereses del público ahorrador, y de los acreedores de la institución en general, dictará de plano la sentencia que declare el inicio de la liquidación judicial, en un plazo máximo de veinticuatro horas, contadas a partir del momento en que el IPAB le hubiere presentado la solicitud.

Si la solicitud de declaración de liquidación judicial no cumpliera con alguno de los requisitos señalados en los preceptos referidos en el párrafo anterior, el juez prevendrá al IPAB a efecto de que éste subsane las omisiones en que hubiere incurrido. De no subsanar el IPAB tales omisiones, el juez negará la declaración de la liquidación judicial; lo anterior, por disposición del artículo 231 de la LIC.

Ahora bien, de acuerdo con los artículos 268 y 269 de la LIC, en contra de la sentencia que declare el inicio de la liquidación judicial, procede el recurso de revocación, que deberá interponerse por escrito dentro de los tres días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El juez deberá dar vista a las partes por un plazo de tres días, transcurridos los cuales, el juez citará a las partes para oír sentencia, la que deberá producirse dentro de los ocho días siguientes a la citación.

Por otra parte, el párrafo primero del artículo 232 de la LIC indica que en la sentencia que dé inicio a la liquidación judicial de la IBM de que se trate, deberá señalarse que el IPAB fungirá como liquidador judicial, y podrá realizar las

---

<sup>273</sup> *Idem.*

operaciones a que se refiere el Apartado A, Sección II, Título Séptimo de la LIC, que regula a la liquidación administrativa.

El precepto referido establece que dicha sentencia deberá contener:

**Artículo 232.- ...**

I. La denominación y domicilio de la institución de banca múltiple de que se trate y, en su caso, aquéllos correspondientes a la sociedad controladora del grupo financiero del cual sea integrante la institución;

II. La fecha en que se dicte;

III. La fundamentación de la sentencia en términos de esta Ley;

IV. La declaración de la liquidación judicial;

V. La orden al liquidador de entregar al liquidador judicial la posesión y administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la institución de que se trate;

VI. La orden a las personas que tengan en su posesión bienes de la institución, salvo los que estén afectos a ejecución de una sentencia ejecutoria para el cumplimiento de obligaciones anteriores a la liquidación judicial, de entregarlos al liquidador judicial;

VII. La prohibición a los deudores de la institución de pagarle o entregarle bienes sin autorización del liquidador judicial, con apercibimiento de doble pago en caso de desobediencia. Lo anterior no será aplicable a los pagos que se realicen conforme al segundo párrafo del artículo 167 de la presente Ley, y en términos de la Ley de Sistemas de Pagos;

VIII. La orden de suspender todo mandamiento de embargo o ejecución contra los bienes y derechos de la institución de banca múltiple. No procederá la suspensión tratándose de:

a) Los mandamientos de embargo o ejecución de carácter laboral, tratándose de lo dispuesto en la fracción XXIII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

b) Los créditos con garantía real, debiendo observarse al efecto lo dispuesto por los artículos 259 y 260 de la presente Ley.

Lo dispuesto en la Ley de Sistemas de Pagos será aplicable no obstante lo previsto en la presente fracción.

IX. La orden a las oficinas de correos, telégrafos y demás empresas que transmitan información o presten el servicio de entrega de documentos, para que se entregue al liquidador judicial la correspondencia de la institución de banca múltiple;

X. La orden al liquidador judicial de publicar un extracto de la sentencia por dos veces consecutivas en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de circulación nacional;

XI. La orden al liquidador judicial de inscribir la sentencia en el Registro Público de Comercio y en aquéllos registros públicos que estime convenientes;

XII. El periodo de retroacción en los términos de esta Ley;

XIII. La orden al administrador de la institución de banca múltiple de poner a disposición del liquidador judicial los libros, registros y demás documentos de la institución de banca múltiple, así como los recursos necesarios para sufragar las publicaciones previstas en la presente Ley;

XIV. La orden al liquidador judicial de proceder al reconocimiento de créditos;

XV. La adopción de las medidas que estime convenientes, y

XVI. La orden de que se expida, a costa de quien lo solicite, copia certificada de la sentencia.

Al día siguiente de que se dicte la sentencia que declare la liquidación judicial, el juez deberá notificarla personalmente a la institución de banca múltiple, por correo



certificado o por cualquier otro medio establecido en las leyes aplicables a las autoridades fiscales competentes, y por oficio al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, al Procurador de la Defensa del Trabajo, así como al representante sindical de los trabajadores de la institución de banca múltiple de que se trate.

Al respecto, resulta pertinente señalar que históricamente, sólo en una ocasión se liquidó judicialmente a una IBM: fue el caso de Banco Bicentenario, S.A.<sup>274</sup>

Sobre el particular, con fecha 20 de enero de 2015, y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 239 de la LIC, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el extracto de la sentencia que declaró el inicio de la liquidación judicial de dicha institución, misma que fue dictada con fecha 12 de enero de 2015 por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal.

A continuación, se presenta un extracto de dicha sentencia, el cual permitirá ilustrar qué debe contener, de conformidad con lo que señala el artículo 232 de la LIC, la sentencia que da inicio a la liquidación judicial de una IBM:

EDICTO -EXTRACTO DE SENTENCIA-

EN LOS AUTOS DE LA LIQUIDACION JUDICIAL **5/2015-B** PROMOVIDO POR **INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO**, RESPECTO DE **BANCO BICENTENARIO, SOCIEDAD ANONIMA, INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE, EN LIQUIDACION**, SE DICTO LA SENTENCIA DE DOCE DE ENERO DE DOS MIL QUINCE, CUYOS RESOLUTIVOS DICEN:

"**México, Distrito Federal, a doce de enero de dos mil quince. [...] V I S T O S** para resolver los autos del procedimiento de solicitud de liquidación judicial número **5/2015-B**, iniciada por el **INSTITUTO PARA LA PROTECCION AL AHORRO BANCARIO**, respecto de **BANCO BICENTENARIO, SOCIEDAD ANONIMA, INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE, EN LIQUIDACION**, por conducto del Director General Jurídico de lo Contencioso José Gerardo Tavera Zacout; y, [...] **R E S U E L V E**: [...] **PRIMERO**. Resulta procedente la solicitud de declaración de liquidación judicial formulada por el **INSTITUTO PARA LA PROTECCION DELAHORRO BANCARIO**, respecto de **BANCO BICENTENARIO, SOCIEDAD**

---

<sup>274</sup> Para mayor información sobre el procedimiento de revocación de la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, así como el proceso ulterior de liquidación judicial de banco Bicentenario, S.A., *Cfr.*, Instituto de Protección al Ahorro Bancario, *Banco Bicentenario, Avance del Procedimiento de Liquidación Judicial al 31 de diciembre de 2017*, [en línea], <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306203/Banco-Bicentenario\\_Avance-del-procedimiento-de-Liquidacion-Judicial-al-31-diciembre-2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306203/Banco-Bicentenario_Avance-del-procedimiento-de-Liquidacion-Judicial-al-31-diciembre-2017.pdf)>, [Consulta: 10 de junio, 2019].

**ANONIMA, INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE, EN LIQUIDACION.** [...] **SEGUNDO.** Se declara el **INICIO DE LA LIQUIDACION JUDICIAL** de **BANCO BICENTENARIO, SOCIEDAD ANONIMA, INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE, EN LIQUIDACION**, cuyo domicilio social se encuentra en el Distrito Federal, en la calle de Hamburgo 225 (doscientos veinticinco), colonia Juárez, Código Postal 0660. [...] **TERCERO.** Se nombra como liquidador judicial al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con las facultades propias que le confiere la ley por su cargo. [...] **CUARTO.** Se ordena al liquidador apoderado entregar al liquidador judicial, la posesión y administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la institución bancaria en liquidación. [...] **QUINTO.** Se ordena a las personas que tengan en su posesión bienes de la institución, salvo los que estén afectos a ejecución de una sentencia ejecutoria para el cumplimiento de obligaciones anteriores a la liquidación judicial, entregarlos al liquidador judicial. [...] **SEXTO.** Se prohíbe a los deudores de la institución pagarle o entregarle bienes sin autorización del liquidador judicial, con apercibimiento de doble pago en caso de desobediencia, con las salvedades de ley. [...] **SEPTIMO.** Se ordena suspender todo mandamiento de embargo o ejecución contra los bienes y derechos de la institución de banca múltiple, con las excepciones previstas en la fracción VIII, del artículo 226 de la Ley de Instituciones de Crédito. [...] **OCTAVO.** Se ordena a las oficinas de correos, telégrafos y demás empresas que trasmitan información o presten el servicio de entrega de documentos, para que se entregue al liquidador judicial la correspondencia de la institución de banca múltiple en el domicilio señalado por éste, a saber Varsovia, número 19 (diecinueve), cuarto piso, colonia Juárez, delegación Cuauhtémoc. [...] **NOVENO.** Se ordena al liquidador judicial publicar un extracto de la sentencia por dos veces consecutivas en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de circulación nacional. [...] **DECIMO.** Se ordena al liquidador judicial inscribir la sentencia en el Registro Público de Comercio y en aquéllos registros públicos que estime convenientes. [...] **DECIMO PRIMERO.** Se fija como fecha de retroacción el veinticinco de octubre de dos mil trece, esto es el día doscientos setenta natural inmediato anterior a la fecha en que entro en funciones el apoderado liquidador. [...] **DECIMO SEGUNDO.** Se ordena al administrador de la institución de banca múltiple poner a disposición del liquidador judicial los libros, registros y demás documentos de la institución de banca múltiple, así como los recursos necesarios para sufragar las publicaciones previstas en la Ley que rige el procedimiento. [...] **DECIMO TERCERO.** Se ordena al liquidador judicial proceder al reconocimiento de créditos. [...] **DECIMO CUARTO.** Se adoptarán las medidas que en su caso resulten necesarias y convenientes para el cumplimiento de esta sentencia. [...] **DECIMO QUINTO.** Expídase a costa de quien lo solicite copia certificada de esta sentencia. [...] **DECIMO SEXTO.** La presente resolución deberá notificarse personalmente Banco Bicentenario, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, en liquidación, al representante sindical de los trabajadores de la referida institución bancaria, y al apoderado liquidador; y, por oficio a las autoridades fiscales competentes, al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a la Comisión Nacional para la Protección, Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, al Procurador de la Defensa del Trabajo. [...] Notifíquese personalmente. [...] Así lo resolvió y firma, **Raúl Paredes León**, Secretario del Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, **encargado del despacho** en términos del artículo 161 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por periodo vacacional del Juez **Rodolfo Sánchez Zepeda**, autorizada en sesión celebrada el dos de diciembre de dos mil catorce, por la Comisión de Carrera Judicial del Consejo de la Judicatura Federal, notificada a

este juzgado mediante oficio CCJ/ST/7368/2014, ante **Azucena Sosa García**, Secretaria que autoriza y da fe. Doy fe."<sup>275</sup>

De esta sentencia destacan los tres primeros resolutivos, en los que el juez Noveno de Distrito en Materia Civil del Distrito Federal, declara la procedencia de la solicitud de la declaración de liquidación judicial realizada por el IPAB.

Asimismo, dicho juez declara el inicio de la liquidación judicial y nombra como liquidador judicial de dicho procedimiento al IPAB. Para tal efecto, el juez de distrito ordena a quien en ese momento fungía como liquidador de la institución, poner a disposición del liquidador judicial los libros, registros y demás documentos de la IBM.

#### 4.1.1. Período de retroacción

El resolutivo décimo primero de la sentencia anteriormente transcrita indica el período de retracción, el cual puede explicarse en los siguientes términos: *“Dictada la sentencia de liquidación judicial de un banco múltiple, los efectos de ésta deberán retrotraerse a determinada fecha...”*<sup>276</sup> Dicho período de retracción está definido en las fracciones I y II del párrafo segundo del artículo 261 de la LIC:

**Artículo 261.-** El liquidador judicial deberá solicitar al juez que conozca de la liquidación judicial la declaración de nulidad de los actos celebrados por la institución de banca múltiple en fraude de acreedores durante el periodo de retroacción. Los acreedores de la institución de banca múltiple de que se trate podrán acudir a dicho juez para los fines antes mencionados.

Para efectos de lo previsto en la presente sección, se entenderá por periodo de retroacción:

I. Los doscientos setenta días anteriores a la fecha en que entre en funciones el administrador cautelar, el liquidador o el liquidador judicial, lo que ocurra primero, o

II. En caso de que la institución de banca múltiple hubiere presentado la solicitud de operación condicionada a que se refiere el artículo 29 Bis 2 de esta Ley, el comprendido desde el día doscientos setenta anterior a la fecha de presentación de dicha solicitud y hasta la fecha en que entre en funciones el administrador cautelar, el liquidador o el liquidador judicial, lo que ocurra primero.

---

<sup>275</sup> Edicto –Extracto de sentencia-, *Diario Oficial de la Federación*, En los autos de liquidación judicial 5/2015-B, se dictó la sentencia de fecha doce de enero de dos mil quince, dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5378985&fecha=20/01/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378985&fecha=20/01/2015)>, [consulta: 7 de junio, 2019].

<sup>276</sup> Castillo Lapa, Eduardo, “El concurso mercantil y su proceso”, De la Fuente Rodríguez, *op. cit.* p. 75.

El juez de distrito que conozca de la liquidación judicial, a solicitud del liquidador judicial o de cualquier acreedor, podrá establecer un plazo mayor al señalado en las fracciones anteriores cuando a su juicio se justifique.<sup>277</sup>

Originalmente, y de conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 261 de la LIC, el período de retroacción comprende los doscientos setenta días anteriores a la fecha en que hubiere entrado en funciones el liquidador judicial.

De manera excepcional, dicho período puede extenderse, a solicitud del IPAB o de cualquier acreedor de la IBM en liquidación, cuando a juicio del juez de distrito que conozca de la liquidación judicial, dicha ampliación se justifique.

Por su parte, la fracción II del artículo 261 de la LIC establece que, tratándose de las IBM que se hubieren acogido al régimen de operación condicionada, el período de retroacción comprenderá los doscientos setenta días anteriores a la fecha en que dicha institución hubiere presentado a la CNBV la solicitud para acogerse a dicho régimen, de conformidad con lo que señala el párrafo segundo del artículo 29 Bis-2 de la LIC, y hasta la fecha en que el liquidador judicial entre en funciones.

*Prima facie*, parecería que existe una contradicción entre el artículo 29 Bis-2 de la LIC y el párrafo primero del artículo 226 de dicha ley, ya que para que una IBM pueda acogerse el régimen de operación condicionada es menester que hubiera actualizado la fracción V del artículo 28 de esta ley, mientras que para la procedencia de la liquidación judicial, regulada en el referido artículo 226, se indica que se requiere que se hubiere actualizado la hipótesis contenida en la fracción VIII del artículo 28 de la LIC.

Tal contradicción sólo es aparente, ya que es posible que inicialmente, la IBM respectiva hubiere actualizado el supuesto previsto en la referida fracción V del artículo 28 de la LIC, mas podría ocurrir que con posterioridad y durante la vigencia del régimen de operación condicionada, acaeciera la actualización sobrevenida de

---

<sup>277</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 9 de junio, 2019].

la fracción VIII del precepto en cita, actualizando así, a su vez, lo dispuesto en el artículo 226 de la LIC.

Finalmente, por lo que hace al período de retroacción, es menester precisar que el artículo 261 de la LIC faculta al juez de distrito para declarar la nulidad de todos aquellos actos que la IBM en liquidación hubiere celebrado en fraude de sus acreedores durante dicho período.<sup>278</sup>

Por otra parte, cabe señalar que el IPAB, en su carácter de liquidador judicial, podrá desempeñar tal cargo a través de su personal o por medio de los apoderados que para tal efecto designe y contrate, con cargo al patrimonio de la IBM de que se trate, por así establecerlo el artículo 234 de la LIC.

#### **4.2. De la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos**

Es el artículo 239 de la LIC el que establece la forma en que deberá llevarse a cabo el procedimiento de reconocimiento de créditos por parte del IPAB, en su carácter de liquidador judicial.

---

<sup>278</sup> El artículo 262 de la LIC establece cuáles son los actos considerados como fraude de acreedores. Al respecto, señala:

**Artículo 262.-** Se considerarán actos en fraude de acreedores:

- I. Los que se celebren a título gratuito, así como los pagos de obligaciones no vencidas hechas por la institución de banca múltiple;
- II. Las remisiones de deuda hechas por la institución de banca múltiple;
- III. Los realizados en contravención a lo señalado en las fracciones III, IV, V, VII, VIII, X, XI, XII, XV Bis 1, XV Bis 2, XVI, XVII, XIX inciso b), del artículo 106 de esta Ley;
- IV. El descuento que de sus propios efectos haga la institución de banca múltiple;
- V. Los que ocasionen que la institución de banca múltiple correspondiente pague una contraprestación de valor notoriamente superior o reciba una contraprestación de valor notoriamente inferior a la prestación de su contraparte;
- VI. El otorgamiento de garantías o incremento de las vigentes, cuando la obligación original no contemplaba dicha garantía o incremento;
- VII. Los pagos de deudas hechos en especie, cuando ésta sea diferente a la originalmente pactada o bien, cuando la contraprestación pactada hubiere sido en dinero;
- VIII. Los actos realizados en contravención a las medidas correctivas a que se refieren los incisos c) a h) de la fracción I e inciso c) de la fracción III del artículo 122 de esta Ley, y
- IX. Las operaciones realizadas en contravención de lo establecido en los artículos 73, 73 Bis, 73 Bis 1 y 75 de esta Ley.

*Cfr. Idem.*

El precepto en cita contiene seis fracciones, las que se comentarán de forma separada cuando el caso así lo ameritare. El artículo 239 de la LIC, a la letra señala lo siguiente<sup>279</sup>:

**Artículo 239.-** El liquidador judicial deberá llevar a cabo el procedimiento de reconocimiento de créditos, de conformidad con lo siguiente:

I. En un plazo que no deberá exceder de cinco días siguientes a la fecha en que se hubiere declarado la liquidación judicial de una institución de banca múltiple, el liquidador judicial deberá formular una lista provisional de las personas que tengan el carácter de acreedores de la institución de que se trate a la citada fecha, con base en la información que la propia institución mantenga conforme lo previsto en el artículo 124 de esta Ley, con los ajustes que, en su caso, correspondan por las operaciones que se hayan realizado en la liquidación, y señalando la fecha de declaración de la liquidación judicial, el monto del crédito a dicha fecha, así como la graduación y prelación que le corresponda conforme a esta Ley.

Asimismo, dentro del citado plazo, el liquidador judicial deberá solicitar la publicación en el Diario Oficial de la Federación y, cuando menos, en un periódico de amplia circulación nacional, de un aviso en el que se señalen la fecha en que la

---

<sup>279</sup> *Idem.*

*Asimismo, para el pago de obligaciones a cargo de la institución de banca múltiple declarada en liquidación judicial, el artículo 241 establece la prelación de tales créditos a cargo de la institución:*

**Artículo 241.-** Para el pago de las operaciones a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación judicial, el liquidador judicial deberá considerar la prelación siguiente:

I. Créditos con garantía o gravamen real;

II. Créditos laborales diferentes a los referidos en la fracción XXIII, apartado A, del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y créditos fiscales;

III. Créditos que según las leyes que los rijan tengan un privilegio especial;

IV. Créditos derivados del pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, hasta por el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley, así como cualquier otro pasivo a favor del propio Instituto;

V. Créditos derivados de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, por el saldo que exceda el límite a que se refiere el artículo 11 de dicha Ley;

VI. Créditos derivados de otras obligaciones distintas a las señaladas en las fracciones anteriores;

VII. Créditos derivados de obligaciones subordinadas preferentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley, y

VIII. Créditos derivados de obligaciones subordinadas no preferentes, conforme a lo dispuesto por el artículo 64 de esta Ley. El remanente que, en su caso, hubiere del haber social, se entregará a los titulares de las acciones representativas del capital social.

Los créditos con garantía o gravamen real a que se refiere la fracción I de este artículo se pagarán con el producto de la enajenación de los bienes afectos a dicha garantía con exclusión absoluta de los créditos a los que hacen referencia las fracciones II a VIII de este artículo, con sujeción al orden de cobro que se determine con arreglo a las disposiciones aplicables o, en su defecto, a prorrata.

...  
...  
...  
...  
...  
...

institución de banca múltiple fue declarada en liquidación judicial, así como el lugar y los medios a través de los cuales los acreedores podrán consultar la lista provisional. De igual forma, el liquidador judicial deberá hacer del conocimiento del público esta situación, mediante anuncios fijados en sitios visibles en los accesos a las sucursales de la institución de que se trate y a través de su página electrónica en la red mundial denominada Internet;

II. Los acreedores tendrán un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de la publicación del aviso a que se refiere la fracción anterior, para verificar si se encuentran en la lista provisional referida. Durante dicho plazo, los acreedores podrán solicitar por escrito al liquidador judicial que se realicen ajustes o modificaciones a la lista provisional, debiendo adjuntar copia de los documentos que soporten dicha solicitud. Transcurrido este plazo, ningún acreedor podrá solicitar el reconocimiento de su crédito, o la modificación o ajuste del que aparezca reconocido a su favor en la lista definitiva o en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos. En cualquier caso, los acreedores de la institución de banca múltiple por créditos sujetos a controversia ante autoridad jurisdiccional o tribunal arbitral, que se encuentre pendiente de resolución, deberán solicitar al liquidador judicial el reconocimiento de su crédito dentro del término al que se refiere el párrafo anterior y, si no lo hicieren, tales créditos no podrán ser reconocidos con posterioridad, aún y cuando el acreedor obtenga una resolución ejecutoria que le sea favorable. Si los acreedores mencionados anteriormente solicitaren el reconocimiento de sus créditos, el liquidador judicial propondrá que sean reconocidos por cuantía pendiente de determinar. Mientras no se haya dictado resolución ejecutoria que resuelva la controversia, el liquidador judicial procederá en términos del artículo 247, fracción I de esta Ley. Una vez que cause ejecutoria la resolución que, en su caso, condene a la institución de banca múltiple, el acreedor de que se trate deberá exhibirla en copia certificada ante el juez para que éste ordene la inclusión de ese crédito en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, debiendo observar el juez, en todo caso, lo que establece el artículo 169 de esta Ley, para efectos de su cuantificación;

III. y IV. ...

Es menester destacar la fracción II de este precepto. En ella se mandata que dentro de los 30 días posteriores a la fecha de publicación del aviso a que se refiere la fracción I del referido artículo 239 de la LIC, los acreedores de la IBM en liquidación podrán solicitar el reconocimiento de su crédito, o la modificación o ajuste del que aparezca reconocido a su favor en la lista definitiva o en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos.

Lo anterior incluye a aquellos acreedores de la institución que se encontraren en litigio con aquélla, y cuya resolución estuviere *sub judice*. Aun cuando dichos acreedores obtuvieren sentencia favorable, si no hubieren solicitado el reconocimiento de su crédito dentro del plazo mencionado, perderán el derecho a ese reconocimiento.

Ello se robustece con lo dispuesto por el párrafo segundo del artículo 251 de la LIC, que señala que la existencia de juicios o procedimientos seguidos por los

acreedores en contra de la IBM respectiva, no los exime de la obligación de comparecer al procedimiento de liquidación judicial al reconocimiento de sus respectivos créditos.

Cabe destacar que no se trata de la simple preclusión de un derecho intraprocesal, como sería el presentar una prueba o alegar, es la nulificación de un derecho subjetivo: el de que la IBM declarada en liquidación judicial, pague al acreedor su crédito.

Desde este punto de vista, vale la pena reflexionar si sería procedente la interposición de un amparo indirecto por la aparente inconstitucionalidad de esta disposición contenida en la fracción II del precepto en cuestión. ¿Puede una ley declarar que ante la inacción procesal de una de las partes, la consecuencia es o debe ser la declaración de la inexistencia de un derecho?

Por otra parte, las fracciones III y IV del artículo 239 de la LIC señalan:

**Artículo 239.- ...**

I. y II. ...

III. Transcurrido el plazo señalado para la presentación de las solicitudes a que se refiere la fracción anterior, el liquidador judicial contará con un plazo de diez días para elaborar una lista definitiva considerando las correcciones que, en su caso, fueren procedentes con base en las solicitudes efectuadas, así como las operaciones que hubieren sido realizadas de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo de este artículo, y

IV. Una vez elaborada la lista definitiva a que se refiere la fracción anterior, el liquidador judicial deberá presentarla al juez de distrito que conozca de la liquidación judicial a efecto de que este último, dentro de los diez días siguientes, dicte de plano la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos. Al día siguiente de que se dicte la mencionada sentencia, el liquidador judicial deberá solicitar la publicación en el Diario Oficial de la Federación y, cuando menos, en un periódico de amplia circulación en territorio nacional, de un aviso en el que se señalen los medios a través de los cuales los acreedores podrán verificar dicha lista, así como un extracto de la sentencia correspondiente.

A continuación, se presenta el *Aviso sobre la consulta de la lista definitiva de acreedores*, publicado en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 23 de marzo de 2015, mediante el cual, en cumplimiento a lo dispuesto en la fracción IV del artículo 239 de la LIC, el IPAB, en su carácter de liquidador judicial, informaba a los acreedores de Banco Bicentenario, S.A., Institución de Banca Múltiple en



Liquidación Judicial, sobre los lugares en que aquéllos podían consultar la lista definitiva de acreedores:<sup>280</sup>

**BANCO BICENTENARIO, S.A.**

INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE EN LIQUIDACION JUDICIAL  
AVISO SOBRE LA CONSULTA DE LA LISTA DEFINITIVA DE ACREEDORES

Conforme lo dispone el artículo 239, fracción IV, segundo párrafo de la Ley de Instituciones de Crédito, se informa a los acreedores de Banco Bicentenario, S.A., Institución de Banca Múltiple, en Liquidación Judicial, así como al público en general lo siguiente:

**a) Fecha de la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos.**- El 13 de marzo de 2015, el C. Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, dentro del expediente de la liquidación judicial 5/2015-B, dictó la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de los créditos a cargo de Banco Bicentenario, S.A., Institución de Banca Múltiple, en Liquidación Judicial, misma que fue notificada al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario el 18 de marzo de 2015.

**b) Medios a través de los cuales los acreedores pueden verificar la lista definitiva.**- La lista definitiva de acreedores de Banco Bicentenario, S.A., Institución de Banca Múltiple, en Liquidación Judicial, puede ser consultada de forma presencial en los siguientes domicilios:

- Calle Hamburgo 225, Planta Baja, Colonia Juárez, Delegación Cuauhtémoc, Código Postal 06600, México, Distrito Federal.
- Calle César López de Lara 3603, Interior J, Colonia Jardín, Código Postal 88260, en Nuevo Laredo, Tamaulipas.

Sin perjuicio de lo anterior, para cualquier duda o aclaración en relación con el presente aviso, se encuentra a disposición del público en general el Centro de Atención Telefónica, cuyo número es el 5209-5707 en la Ciudad de México y su zona metropolitana; y desde el interior de la República al 01 800 288 4722, de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 horas.

México, Distrito Federal, a 19 de marzo de 2015

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

En su carácter de liquidador judicial de Banco Bicentenario, S.A., Institución de Banca Múltiple, en Liquidación Judicial.

Representante legal de D&T Case, S.A. de C.V., designado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario como Apoderado del Liquidador Judicial

**C.P. Gerardo Ortiz Ávila**

Rúbrica.

El artículo 239 de la LIC continúa como sigue:

**Artículo 239.-** ...

I. a III. ...

IV. ...

...

Transcurrido el plazo para la impugnación de la sentencia antes mencionada, no podrá exigirse reconocimiento de crédito alguno, ni modificaciones respecto de los

---

<sup>280</sup> Instituto de Protección al Ahorro Bancario, Aviso sobre la consulta de la lista definitiva de acreedores, *Diario Oficial de la Federación* [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5386384&fecha=23/03/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386384&fecha=23/03/2015)>, [consulta: 9 de junio, 2019].

créditos reconocidos. Lo anterior, no será aplicable tratándose de las acciones relativas al cobro de obligaciones garantizadas en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, a que se refiere el artículo 192 de esta Ley ni, en su caso, de aquellas relativas al cobro de los pasivos a que se refiere el artículo 198 de la misma Ley.

En protección de los intereses del público ahorrador y de los acreedores de la institución de banca múltiple de que se trate, el liquidador judicial podrá llevar a cabo las operaciones a que se refiere el artículo 186 de esta Ley, con independencia de que hubiere concluido el procedimiento de reconocimiento de créditos establecido en el presente artículo.

Es posible colegir, con base en lo dispuesto en la fracción IV de este precepto, que la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos tiene el carácter de definitiva, puesto que las cuestiones sobre las que ésta decide no podrían ser modificadas con posterioridad. En consecuencia, una vez agotado el recurso ordinario previsto en el artículo 268 de la LIC, contra la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos procede el amparo directo.

Lo anterior se confirma con la siguiente Tesis Jurisprudencial, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que puede ser aplicable por analogía:

SUSPENSIÓN DE PAGOS. LA SENTENCIA DE RECONOCIMIENTO, GRADUACIÓN Y PRELACIÓN DE CRÉDITOS, ES IMPUGNABLE MEDIANTE EL AMPARO DIRECTO.

La sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos resuelve en definitiva si se reconoce o no el crédito presentado por los presuntos acreedores, así como la prelación y graduación en que éstos deberán ser pagados por la suspensa, poniendo fin a la contienda judicial entre la pretensión de cada uno de los acreedores y la suspensa, por lo que *al resolver esta sentencia cuestiones principales y no meramente accesorias del juicio de suspensión de pagos, la misma reviste un carácter de definitiva, puesto que dichas cuestiones ya no podrán ser modificadas con posterioridad*, en virtud de que se constituyen diversos derechos a favor de los acreedores, y en caso de que esta sentencia resultara contraria a los intereses de algún acreedor, originaría un perjuicio directo e inminente a su esfera jurídica, que podrá controvertir mediante el recurso de apelación y posteriormente, en su caso, acudir al amparo directo.<sup>281</sup> (Énfasis añadido).

A efecto de ilustrar el procedimiento regulado por el artículo 239 de la LIC, se inserta un extracto de la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de

---

<sup>281</sup> Tesis: 1a./J. 78/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Diciembre de 2001, p. 140.

créditos, dictada con fecha 13 de marzo de 2015, por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 23 de marzo de ese año, respecto del proceso de liquidación judicial de Banco Bicentenario, S.A., Institución de Banca Múltiple en Liquidación:

**BANCO BICENTENARIO, S.A.**  
INSTITUCION DE BANCA MULTIPLE, EN LIQUIDACION JUDICIAL  
EXTRACTO DE LA SENTENCIA DE RECONOCIMIENTO,  
GRADUACIÓN Y PRELACIÓN DE CRÉDITOS

EN LOS AUTOS DE LA LIQUIDACIÓN JUDICIAL **5/2015-B** PROMOVIDO POR EL **INSTITUTO PARA LA PROTECCIÓN AL AHORRO BANCARIO**, RESPECTO DE **BANCO BICENTENARIO, SOCIEDAD ANÓNIMA, INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE, EN LIQUIDACIÓN JUDICIAL**, SE DICTÓ LA SENTENCIA DE FECHA TRECE DE MARZO DEL AÑO DOS MIL QUINCE, CUYOS RESOLUTIVOS EN LO CONDUCENTE DICEN:

"**México, Distrito Federal, a trece de marzo de dos mil quince. [...] VISTOS** los autos del procedimiento de liquidación judicial **5/2015-B**, promovido por el **Instituto para la Protección al Ahorro Bancario**, para resolver lo conducente al **reconocimiento, graduación y prelación de créditos**; y, [...] **RESUELVE: [...] PRIMERO.** Ha quedado reconocido el crédito de las personas que quedaron descritas en la **lista definitiva de reconocimiento de créditos** incluida en este fallo. [...] **SEGUNDO.** También ha quedado establecida la **graduación y prelación de los créditos** que deberán cubrirse a los acreedores de **Banco Bicentenario, Sociedad Anónima, Institución de Banca Múltiple, en liquidación**, en términos de lo expuesto en los considerandos quinto y sexto de esta resolución. [...] **NOTIFÍQUESE personalmente.** [...] Así, lo resolvió y firma **Rodolfo Sánchez Zepeda**, Juez Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, ante **Tzutzuy Salas Galeana**, Secretaria que autoriza y da fe. Doy fe."

México, Distrito Federal, a 19 de marzo de 2015

Instituto para la Protección al Ahorro Bancario

En su carácter de liquidador judicial de Banco Bicentenario, S.A.,

Institución de Banca Múltiple, en Liquidación Judicial.

Representante legal de D&T Case, S.A. de C.V., designado por el Instituto para la  
Protección al Ahorro

Bancario como Apoderado del Liquidador Judicial

**C.P. Gerardo Ortiz Ávila**

Rúbrica.<sup>282</sup>

Finalmente, vale la pena señalar que, de conformidad con lo que establece el artículo 247 de la LIC, es deber del IPAB, en su carácter de liquidador judicial, constituir una reserva con cargo a los recursos de la IBM en liquidación, cuando:

---

<sup>282</sup> Extracto de sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, *Diario Oficial de la Federación*, En los autos de liquidación judicial 5/2015-B, se dictó la sentencia de fecha trece de marzo de dos mil quince, dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal [en línea], <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/88392/Extracto-sentencia-de-reconocimiento-graduacion-y-prelacion-creditos.pdf>>, [consulta: 10 de junio, 2019].

- Existan juicios o procedimientos en que la IBM sea parte, y que no cuenten con sentencia firme o laudo;
- Tratándose de créditos que no aparezcan en la contabilidad y hayan sido notificados por la autoridad competente hasta en tanto no exista resolución firme; y
- A juicio del liquidador judicial, la tramitación de un incidente pudiera derivar en la condena de daños y perjuicios.

#### **4.3. De la sentencia que declara la terminación de la liquidación judicial**

Por disposición y remisión expresa del artículo 258 de la LIC, la enajenación de bienes de la IBM declarada en liquidación judicial, se llevará a cabo en los términos previstos en los artículos 200 a 215 de la LIC, que regulan la liquidación administrativa de las IBM.

Se entenderá que cuando en dichos artículos se haga referencia al liquidador o a la fecha en que la institución hubiere entrado en estado de liquidación, se entenderá para efectos de lo dispuesto en el Apartado C, Sección Segunda, Título Séptimo de la LIC, que regula la liquidación judicial, que precisamente se hace referencia al liquidador judicial o a la fecha en que se hubiere declarado la liquidación judicial de la institución respectiva.

Asimismo, de conformidad con la fracción II del referido artículo 258 de la LIC, es deber del IPAB, en su carácter de liquidador judicial, informar al juez de distrito que conozca de la liquidación judicial sobre las enajenaciones que aquél hubiere realizado, en términos de lo dispuesto por los artículos 209 y 210 de la LIC.

Ahora bien, según lo que establece el artículo 253 de la LIC, los bienes en posesión de la IBM declarada en liquidación judicial y que sean identificables, cuya propiedad no se hubiere transferido a la misma por título definitivo e irrevocable, podrán ser separados por sus propietarios, es decir, podrán no formar parte de los activos realizables de la institución.

Sobre el particular, el artículo 254 de la LIC añade:

**Artículo 254.-** Conforme a lo dispuesto en el artículo 253 de esta Ley, podrán separarse de los activos de la institución declarada en liquidación judicial los bienes

que se encuentren en las situaciones siguientes o en otras que sean de naturaleza análoga:

- I. Los que sean reivindicables por terceros con arreglo a las leyes;
- II. Los inmuebles vendidos a la institución de banca múltiple, no pagados por ésta, cuando la compraventa no hubiere sido debidamente inscrita;
- III. Los muebles vendidos a la institución, si ésta no hubiere pagado la totalidad del precio al tiempo de la declaración de la liquidación judicial;
- IV. Los bienes que estén en poder de la institución por arrendamiento;
- V. Aquéllos que sean propiedad de los empleados de la institución o de las personas que presten servicios a ésta;
- VI. Aquéllos que se encuentren afectos a fideicomisos, mandatos, comisiones o custodia, y
- VII. Las contribuciones retenidas, recaudadas o trasladadas por la institución por cuenta de las autoridades fiscales.<sup>283</sup>

Respecto de la fracción II de este precepto, vale la pena enfatizar que uno de los efectos de la compraventa es la traslación de dominio. La transmisión de propiedad se da por mero efecto del contrato, con independencia de que éste hubiere sido inscrito, o no, en el Registro Público de Comercio:

...en las enajenaciones de cosas ciertas y determinadas, la traslación de propiedad se verifica por mero efecto del contrato, sin dependencia de tradición, ya sea natural, ya sea simbólica, debiendo tenerse en cuenta las disposiciones relativas al Registro Público [...] la compraventa no es un contrato por el cual el vendedor se obligue a transmitir sino más bien transmite, independientemente de otras consideraciones relacionadas.<sup>284</sup>

Es por ello que llama la atención que dicha fracción II permita la separación de bienes que hubieren sido objeto de compraventa entre la IBM declarada en liquidación judicial y un tercero, por el solo hecho de que no hubiere tenido lugar el pago, cuando éste no es un elemento de existencia ni de validez de ese contrato.

En todo caso, si en el contrato en cuestión no se observaron las formalidades exigidas por la ley civil (aplicada de manera supletoria en la compraventa mercantil), entre ellas, su inscripción en el Registro Público, el acto es *anulable, pero existente*. La nulidad relativa de la que adolecería es confirmable,<sup>285</sup> es prescriptible, sólo puede hacerse valer por vía de acción o excepción (y no por cualquier interesado

---

<sup>283</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 10 de junio, 2019].

<sup>284</sup> Domínguez Martínez, *op. cit.*, p. 223.

<sup>285</sup> La confirmación de un acto jurídico es su convalidación por ratificación expresa o tácita. *Cfr. Ibidem*, p. 83.

como acontece tratándose de la nulidad absoluta), y para que produzca efectos, requiere de declaración judicial.<sup>286</sup> La fracción II en comento contraviene la naturaleza jurídica del contrato de compraventa.

Por otra parte, con relación a la separación de bienes, la fracción I del párrafo primero del artículo 255 de la LIC mandata que las acciones de separación de bienes procederán a condición de que tales bienes se encuentren en posesión de la IBM declarada en liquidación judicial, desde el momento en que tuvo lugar dicha declaración.

Aunado a lo anterior, este precepto estatuye que si los bienes hubiesen sido enajenados antes de la sentencia que hubiere declarado el inicio de la liquidación judicial de la IBM respectiva, no cabe la separación del precio recibido por ellos. Mas, si no se hubiere hecho efectivo el pago, el separatista podrá subrogarse en los derechos contra el tercero adquirente.

Asimismo, el artículo 256 de la LIC señala que la acción de separación sólo podrá ejercitarse ante el juez que conozca de la liquidación judicial de la IBM de que se trate, por los propietarios de los bienes a que hace referencia el artículo 254 de esta ley.

En otro orden de ideas, es deber del IPAB, en su carácter de liquidador judicial, emitir el balance final de la liquidación judicial cuando se hubieren actualizado cualesquiera de los siguientes supuestos:

**Artículo 263. ...**

I. Si se hubiere efectuado el pago a los acreedores en términos de la presente Sección y no quedaran más bienes por realizarse;

II. Si se hubiere celebrado un convenio de pago con los acreedores reconocidos en los términos establecidos en el artículo 246 de esta Ley, o

III. Si se demuestra que los bienes de la institución son insuficientes aún para cubrir los créditos a que se refiere el artículo 241 de la presente Ley.

El liquidador judicial deberá presentar el balance al juez de distrito que conozca de la liquidación judicial quien a su vez le ordenará su publicación por tres veces, de diez en diez días hábiles bancarios, en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de circulación nacional.

El mismo balance, así como los documentos y libros de la institución de banca múltiple, estarán a disposición de los accionistas, quienes tendrán un plazo de diez días hábiles a partir de la última publicación, para acudir ante el propio juez de distrito que conozca de la liquidación judicial a presentar su inconformidad la cual se substanciará en la vía incidental. Una vez que haya transcurrido dicho plazo o cuando exista sentencia ejecutoriada, el liquidador judicial procederá a depositar e

---

<sup>286</sup> *Ibidem*, pp. 83 y 84.

inscribir en el Registro Público de Comercio, el balance final de la liquidación judicial.<sup>287</sup>

---

<sup>287</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_220618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_220618.pdf)>, [consulta: 10 de junio, 2019].

En lo referente al contenido del artículo 241 de la LIC, véase nota a pie de página número 64 de este Capítulo.

Por lo que hace al convenio a que hace referencia el artículo 246 de la LIC, dicho artículo dispone lo siguiente:

**Artículo 246.-** El liquidador judicial podrá suscribir un convenio con los acreedores reconocidos, por el que se pacte el pago de sus créditos en forma distinta a la establecida en esta Sección, incluso mediante la dación en pago de los activos de la institución, con arreglo a las siguientes bases:

I. Para la negociación de ese convenio, el liquidador judicial podrá reunirse con los acreedores que estime convenientes y con aquellos que así se lo soliciten, ya sea conjunta o separadamente, y comunicarse con ellos de cualquier forma;

II. El liquidador judicial podrá recomendar la realización de los estudios y avalúos que considere necesarios para la negociación del convenio, poniéndolos a disposición de los acreedores reconocidos, por conducto del juez, con excepción de aquella información que tenga el carácter de confidencial en términos de las disposiciones aplicables;

III. El convenio deberá ser suscrito, por el liquidador judicial y uno, o más acreedores reconocidos que en conjunto sean titulares de un mínimo equivalente al 75 por ciento del total del pasivo reconocido a cargo de la institución, mediante sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, que se encuentre pendiente de pago en la fecha en que se firme dicho convenio;

IV. Respecto de los acreedores reconocidos que se nieguen a firmar el convenio, deberá pactarse a su favor un pago igual o mayor al que les hubiera correspondido de haberse realizado éste conforme a las reglas contenidas en esta Sección. Cumplida esta condición, no podrán oponerse a la firma del convenio o controvertir su validez en ninguna forma o vía;

V. El convenio deberá garantizar, en cualquiera de las formas previstas en las disposiciones legales, el pago de las diferencias que puedan resultar de:

a) Los recursos de revocación pendientes de resolver, que se hubieren interpuesto en contra de la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos;

b) Los juicios y procedimientos que estén pendientes de resolución ejecutoria a la fecha de firma del convenio, siempre que el acreedor correspondiente hubiere solicitado y obtenido el reconocimiento de su crédito en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, y

c) Los créditos fiscales pendientes de determinar a esa fecha.

En el propio convenio se deberá pactar la forma en que se deberá repartir, entre los acreedores reconocidos, la cantidad garantizada que exceda a aquella que finalmente se aplique al pago de los créditos derivados de la conclusión de los recursos, juicios y procedimientos, o de la determinación de los créditos fiscales correspondientes, en su caso, y

VI. Aquellos acreedores reconocidos con garantía real que no hayan suscrito el convenio, podrán iniciar o continuar con la ejecución de sus garantías, a menos que el convenio contemple el pago íntegro de los créditos que tengan reconocidos en la sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, o el del valor de su garantía real. En este último caso, cualquier excedente del adeudo reconocido con respecto al valor de la garantía será considerado como crédito común y estará sujeto a lo establecido en la fracción anterior.

Por último, una vez que hubieren sido realizados los actos señalados en el artículo 263 de la LIC, el juez de distrito que conociere de la liquidación judicial, dictará la sentencia que declare la terminación de la liquidación judicial, la cual, por disposición del artículo 264 de esta ley, deberá contener lo siguiente:

**Artículo 264. ...**

- I. El fundamento por el cual se declare la terminación de la liquidación judicial;
  - II. La declaración de terminación de la liquidación judicial de la institución de banca múltiple;
  - III. En su caso, el convenio mediante el cual se da por terminada la liquidación judicial, así como la mención de que el convenio aprobado tendrá el carácter de sentencia y obliga a la institución y a la totalidad de los acreedores reconocidos en los términos pactados en el propio convenio, así como la orden al liquidador judicial y el plazo para cancelar las inscripciones registrales efectuadas con motivo del procedimiento de la liquidación judicial;
  - IV. La relación de los acreedores reconocidos y pagados;
  - V. La relación de los acreedores reconocidos que no asistieron a reclamar su pago, incluyendo la mención de que el billete de depósito correspondiente será depositado en el seguro del juzgado;
  - VI. La orden al liquidador judicial de publicar un extracto de la sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de circulación nacional;
  - VII. La orden al liquidador judicial de inscribir la sentencia en el Registro Público de Comercio y de solicitar la cancelación de la inscripción del contrato social;
  - VIII. La forma y términos en que se notificará la sentencia, y
  - IX. La forma y plazos para impugnar la sentencia de terminación de la liquidación judicial
- La sentencia de terminación de la liquidación judicial se notificará a través del Boletín Judicial o por los estrados del juzgado correspondiente.<sup>288</sup>

El juez de distrito que conozca de la liquidación judicial, podrá dictar la sentencia que declare la terminación de la liquidación judicial de la IBM de que se trate, aun cuando a esa fecha se encontraren pendientes de resolución definitiva de uno o más litigios en contra de la institución, ello por disposición del párrafo primero del artículo 265 de la LIC.

De igual forma, establece el citado precepto que los juicios seguidos por acreedores de la IBM en liquidación judicial, que no hubiesen solicitado y obtenido

---

El liquidador judicial exhibirá en autos el convenio, una vez que se haya suscrito conforme a la fracción III de este artículo, y el juez lo pondrá a la vista de las partes por el término de tres días, para que manifiesten lo que a su derecho corresponda. Una vez concluido ese término, se haya desahogado o no la vista, el juez revisará de oficio que el convenio se ajuste a lo establecido en este artículo y, de ser así, lo aprobará de plano sin ulterior recurso. Una vez aprobado el convenio, el liquidador judicial procederá en términos del artículo 263 de esta Ley.

*Cfr. Idem.*

<sup>288</sup> *Idem.*



su reconocimiento (como acreedores de la institución respectiva ante el juez de distrito que conozca de la causa), deberán ser sobreseídos, cualquiera que sea la instancia en que se encontraren, como resultado de la sentencia que declare la terminación del proceso de liquidación judicial.

Por otra parte, la sentencia que declare la terminación de la liquidación judicial de una IBM, es impugnabile mediante el recurso de revocación previsto en el artículo 268 de la LIC, y deberá interponerse dentro de los tres días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

Agotado este recurso, para controvertir dicha sentencia procede el juicio de amparo directo, por tratarse de una resolución que pone fin al procedimiento.

#### **4.3.1. De los incidentes**

De acuerdo con el jurista Jesús de la Fuente Rodríguez, por incidente se debe entender aquella “...*cuestión distinta del principal asunto del juicio, pero con él relacionada, que se ventila y decide por separado*”.<sup>289</sup>

Los incidentes que tienen lugar dentro de la liquidación judicial se encuentran regulados por los artículos 266 y 267 de la LIC. Dentro de dicho proceso, se resuelven por vía incidental la acción de separación regulada por el artículo 256 de esta ley, y la objeción que los acreedores de la IBM declarada en liquidación judicial tuvieren contra el balance final que de la liquidación judicial presentare el IPAB el cual es regulado por el artículo 263 de la LIC.

De acuerdo con el artículo 266 de la LIC, por causa de interés público, en ningún caso podrá el juez de distrito que conociere de la liquidación judicial, suspender la ejecución de las resoluciones que se dicten en el proceso, ni los actos cuya ejecución ordena la LIC al liquidador judicial, excepto cuando dicha suspensión fuere solicitada por este último, cuando de la ejecución de dichas resoluciones pudieren derivarse daños y perjuicios de difícil reparación (no existen en el proceso de declaración judicial, incidentes de previo y especial pronunciamiento).

Para la substanciación y resolución de los incidentes que tuvieren lugar durante la liquidación judicial de una IBM, se observará lo siguiente:

---

<sup>289</sup> De la Fuente Rodríguez, *op. cit.* p. 89.

**Artículo 267. ...**

- I. Se deberán interponer dentro de los diez días siguientes a la realización del acto materia de controversia;
- II. Del escrito inicial del incidente se correrá traslado por cinco días a la parte o a las partes interesadas en la cuestión. Se tendrá como confesa a la parte que no efectuare el desahogo, salvo prueba en contrario;
- III. En los escritos de demanda incidental y contestación de ésta, las partes ofrecerán pruebas, expresando los puntos sobre los que deban versar, y que no sean extraños a la cuestión incidental planteada;
- IV. Transcurrido el plazo a que se refiere la fracción segunda, el juez de distrito que conozca de la liquidación judicial citará a una audiencia de desahogo de pruebas y alegatos que deberá celebrarse dentro de los diez días siguientes;
- V. Cuando las partes ofrezcan las pruebas testimonial o pericial, exhibirán con el escrito de ofrecimiento, copia de los interrogatorios al tenor de los cuales deban ser examinados los testigos, o del cuestionario para los peritos, señalando el nombre y domicilio de los testigos y en su caso del perito de cada parte. El juez de distrito que conozca de la liquidación judicial ordenará que se entregue una copia a cada una de las partes, para que puedan formular verbalmente preguntas al verificarse la audiencia. No se admitirán más de tres testigos por cada hecho. Las testimoniales o periciales a cargo de servidores públicos deberán desahogarse por escrito;
- VI. Al promoverse la prueba pericial, el juez de distrito que conozca de la liquidación judicial hará la designación de un perito, o de los que estime necesarios, sin perjuicio de que cada parte pueda designar también un perito para que se asocie al nombrado por el juez o rinda dictamen por separado;
- VII. A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la citada audiencia, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda prontitud a aquéllas, las copias o documentos que soliciten, apercibidas que de no hacerlo serán objeto de las medidas de apremio que el juez de distrito que conozca de la liquidación judicial considere convenientes, y dejarán de recibirse las que no se hayan preparado oportunamente por falta de interés en su desahogo, y
- VIII. Concluida la audiencia, sin necesidad de citación, el juez de distrito que conozca de la liquidación judicial dictará la sentencia interlocutoria relativa dentro del plazo de tres días.<sup>290</sup>

**5. ACTUALIZACIÓN DE LOS SUPUESTOS PREVISTOS EN LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 29 BIS-6 DE LA LIC: SANEAMIENTO, PAGO Y/O TRANSFERENCIA DE ACTIVOS Y PASIVOS**

Algunos autores han señalado que la resolución de una IBM únicamente tiene lugar cuando se hubieren actualizado alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 29 Bis-6 de la LIC, y, en consecuencia, se aplica alguno de los métodos de resolución previstos en la fracción II del artículo 148 de esta ley.

---

<sup>290</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, artículo adicionado con fecha 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 10 de junio, 2019].

El jurista Carlos Felipe Dávalos Mejía comparte esta opinión; al respecto expresa lo siguiente:

“...antes de la revocación, el CEB se debe reunir para determinar si, en caso de que el banco cuya eventual revocación esté en estudio, incumpliera sus obligaciones, podría con ello tener uno de los riesgos señalados [en el artículo 29 Bis-6 de la LIC]. Si el CEB determina que no se surte alguno de los dos extremos anteriores, se continúa el proceso de revocación, pero no se inicia la Resolución. Si determina lo contrario, y aprecia la existencia de cualquiera de estas dos hipótesis, procederá la Resolución...”<sup>291</sup> (Énfasis añadido).

No obstante lo anterior, es posible afirmar que tal postura es incorrecta, porque, en primer lugar, en la Exposición de Motivos del *“Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario”*, publicado con fecha 30 de marzo de 2006, en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, se indica como métodos de resolución tanto a la liquidación de una IBM como al saneamiento que pudiere hacerse de ésta.

A mayor abundamiento, en el referido proyecto se establece que:

La presente Iniciativa propone establecer dos métodos genéricos de resolución para las instituciones de banca múltiple que incurran en las causales de revocación que se señalan al efecto. El primero implica la disolución y liquidación de la institución correspondiente, previa revocación de su autorización. En este caso, se propone llevar a cabo diversas operaciones en protección del público usuario de los servicios de la institución de que se trate. Dichas operaciones pueden consistir en la constitución de una institución de banca múltiple especial, denominada comúnmente como "banco puente" - es decir, un banco constituido y operado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario de manera temporal para llevar a cabo la transferencia de activos y pasivos de la institución en liquidación - o bien, dicha transferencia de activos y pasivos puede realizarse a otras instituciones de banca múltiple. En todo caso, respecto de aquellos pasivos que no sean objeto de alguna de estas transferencias, se procedería al pago de las obligaciones garantizadas a que se refiere la Ley de Protección al Ahorro Bancario. Cabe aclarar que todas estas operaciones podrían llevarse a cabo de forma independiente, simultánea o sucesiva, según sea el caso.

El segundo método consiste en prestar asistencia financiera a una institución que se haya ubicado en alguno de los supuestos especiales que correspondería determinar al Comité de Estabilidad Financiera - según se prevén en el artículo 29 Bis 6 propuesto por esta Iniciativa-, con el objeto de mantener en operación a esa institución. Dicho método se refiere, en principio, a una resolución "a banco abierto"; es decir, aquélla que no implica la liquidación de la institución que presenta el problema financiero, salvo que se determine que resultaría menos costoso realizar una operación de transferencia de activos y pasivos a una institución constituida y operada por el Instituto para la Protección al Ahorro

---

<sup>291</sup> Dávalos Mejía, *op. cit.*, p. 286.

Bancario, conocida como "banco puente", o bien, a otra institución en operación, en cuyo caso deberá procederse a revocar la autorización otorgada a dicha institución de banca múltiple para organizarse y operar con tal carácter.<sup>292</sup>

Del párrafo primero se colige que la liquidación de una IBM, previa revocación de la autorización respectiva, es uno de los métodos de resolución, y puede comprender la transferencia de activos y pasivos, un banco puente, constituido (*ex profeso*) y operado por el IPAB, para esos mismos efectos; o bien, el pago de pasivos a cargo del IPAB. Estas operaciones pueden tener lugar de forma independiente, simultánea o sucesiva.

Por otra parte, en el párrafo segundo se indica que un método alternativo al señalado con anterioridad, es el saneamiento de la IBM respectiva, se trata de un método de resolución a "banco abierto", es decir, se mantiene en operación a la institución.

Mas es posible que el CEB determinase que resultaría menos costoso para el Estado en su Hacienda Pública Federal, y/o para el IPAB, realizar la transferencia de activos y pasivos al referido banco puente o a otra IBM en operación, en cuyo caso la CNBV deberá revocar la autorización respectiva.

Como puede apreciarse, los métodos de resolución operan no solamente cuando el CEB hubiere determinado que se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6 de la LIC, sino que es posible que la CNBV revoque la autorización para organizarse y operar como IBM, tras lo cual resultarían aplicables métodos de resolución distintos al saneamiento.

Lo anterior se verifica con lo dispuesto en el artículo 148 de la LIC, que a la letra señala:

**Artículo 148.-** La resolución de una institución de banca múltiple procederá cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores haya revocado la autorización que le haya otorgado para organizarse y operar con tal carácter, o bien, cuando el Comité de Estabilidad Bancaria determine que se podría actualizar alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis 6 de esta Ley.

...

---

<sup>292</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 10 de junio, 2019].

I. y II. ...<sup>293</sup>

Con base en este precepto es posible afirmar que lo que da inicio al procedimiento de resolución es la actualización de alguno de los supuestos previstos en el artículo 28 de la LIC, no así de aquellos contenidos en el artículo 29 Bis-6 de la misma.

Tan es así, que el precepto en cita establece que la resolución *también* puede darse si el CEB determina que podría actualizarse alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6 de la LIC. La actualización de estos últimos no es condición *sine qua non* para que dé inicio la resolución de una IBM.

El segundo párrafo del artículo 148 de la LIC dispone:

**Artículo 148.- ...**

La resolución de una institución de banca múltiple se llevará a cabo conforme a los siguientes métodos:

I. Cuando la Comisión Nacional Bancaria y de Valores haya revocado la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario determinará que la liquidación o liquidación judicial se realice a través de las operaciones previstas en la Sección Segunda de este Capítulo, o

II. Cuando el Comité de Estabilidad Bancaria resuelva que la institución de banca múltiple de que se trate podría actualizar alguno de los supuestos del artículo 29 Bis 6 de esta Ley, la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario determinará el método de resolución que corresponda conforme a lo siguiente:

A) El saneamiento de la institución de banca múltiple en los términos previstos en los Apartados B o C de la presente Sección, según corresponda...

B) El pago conforme al artículo 198 o la transferencia de activos y pasivos de conformidad con lo dispuesto en los artículos 194 o 197 de este ordenamiento...

...  
...  
...

Es evidente que la resolución de una IBM (en sentido lato), comprende diversos métodos de resolución (en sentido estricto), tales como:

- Liquidación;
- Liquidación judicial;
- El saneamiento;

---

<sup>293</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 148, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 10 de junio, 2019].

- El pago de operaciones pasivas a cargo de la institución; y
- La transferencia de activos y pasivos a otra IBM y/o a un “banco puente”.

En virtud de estos señalamientos, no es dable aseverar que la resolución de una IBM comienza solamente a condición de que actualicen las hipótesis previstas en el artículo 29 Bis-6 de la LIC; es posible que tales supuestos no ocurran y, sin embargo, ello no es óbice para que el IPAB implemente cualesquiera de los métodos de resolución distintos al saneamiento de la institución.

Aunado a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 148 de la LIC, el IPAB deberá determinar el método de resolución que corresponda, tomando en cuenta la información disponible (artículo 124 de la LIC), y el probable costo a la Hacienda Pública Federal y/o al IPAB. La determinación habrá de adoptarse por mayoría de los miembros asistentes, y requerirá el voto favorable de, al menos, uno de los tres primeros vocales a que refiere el artículo 75 de la LPAB (el titular de la SHCP, el Gobernador del Banxico y el Presidente de la CNBV).

Esta determinación deberá tomarse en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que el CEB hubiera adoptado la resolución relacionada con la actualización de alguno de las hipótesis previstas en el artículo 29 Bis-6 de la LIC.

Los métodos de resolución señalados en el artículo 148 de la LIC, se considerarán de orden público e interés social, por así determinarlo el referido precepto.

#### **5.1. De los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6**

El precepto señalado establece, en primer lugar, los supuestos bajo los cuales tendría lugar una reunión del CEB (aunque no son los únicos); dichos supuestos resultan de la actualización de alguna de las causales de revocación

contenidas en las fracciones IV, V, VI y VIII previstas en el artículo 28 de la LIC. El artículo en comento estatuye<sup>294</sup>:

**Artículo 29 Bis 6.-** En los términos de esta Sección, se reunirá el Comité de Estabilidad Bancaria que tendrá por objeto determinar, previamente a que se resuelva sobre la revocación de la autorización otorgada a una institución de banca múltiple para organizarse y operar con tal carácter, por las causales a que se refieren las fracciones IV, V, VI o VIII del artículo 28 de esta Ley, si en el evento en que dicha institución incumpliera las obligaciones que tiene a su cargo, ello pudiera:

I. Generar, directa o indirectamente, efectos negativos serios en otra u otras instituciones de banca múltiple u otras entidades financieras, de manera que ponga en peligro su estabilidad o solvencia, siempre que ello pudiera afectar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, o

II. Poner en riesgo el funcionamiento de los sistemas de pagos necesarios para el desarrollo de la actividad económica.

...  
...  
...  
...  
...  
...

En segundo lugar, este artículo señala qué circunstancias podrían generar afectaciones a otras IBM, lo que a su vez pondría en riesgo al sistema financiero como un todo, y/o al sistema de pagos.

El párrafo tercero del precepto en cuestión establece:

**Artículo 29 Bis 6.-** ...

I. y II. ...

En caso de que el Comité de Estabilidad Bancaria resuelva que la institución de banca múltiple de que se trate podría actualizar alguno de los supuestos previstos en las fracciones anteriores, el propio Comité determinará un porcentaje general del saldo de todas las operaciones a cargo de dicha institución que no sean consideradas como obligaciones garantizadas en términos de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, así como de aquellas otras consideradas como obligaciones garantizadas que rebasen el límite señalado en el artículo 11 de esa misma Ley, *cuyo pago pudiera evitar que se actualicen los supuestos mencionados*. Para efectos de lo dispuesto en este precepto, no se considerarán aquellas operaciones a cargo de la institución de que se trate, a que hacen referencia las fracciones II, IV y V del artículo 10 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, ni los pasivos que deriven a su cargo por la emisión de obligaciones subordinadas. Las operaciones que, en su caso, se lleven a cabo conforme a lo dispuesto en este párrafo y en el artículo 148, fracción II de esta Ley, deberán sujetarse a lo previsto en los artículos 45 y 46 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario. No obstante lo anterior, cuando con posterioridad a la determinación del referido porcentaje se presenten circunstancias por las que sea necesario aumentar el porcentaje inicialmente determinado, el Comité podrá reunirse nuevamente para tales efectos.

...

---

<sup>294</sup> *Idem.*

...  
...  
...  
...

(Énfasis añadido).

El párrafo anteriormente transcrito puede interpretarse en los siguientes términos: si a juicio del CEB, el pago del porcentaje general del saldo de todas las operaciones a cargo de la IBM respectiva, que no sean consideradas obligaciones garantizadas, pudiere evitar que se actualicen los supuestos previstos en las fracciones I y II del artículo 29 Bis-6 de la LIC, entonces procederá a dicho pago.

Para tal efecto, el CEB deberá considerar si el posible costo a la Hacienda Pública Federal y/o al IPAB, derivado de pagar obligaciones a cargo de la IBM de que se trate, se estima razonablemente menor al costo que representaría para otras entidades financieras, y para la sociedad en general, que el IPAB se abstuviera de realizar dicho pago.

De lo contrario, si el CEB considera que para evitar la actualización de los supuestos indicados, se requiere pagar la totalidad de las obligaciones no garantizadas a cargo de la institución respectiva (y de aquellas obligaciones garantizadas que rebasen el equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS), entonces el IPAB procederá al saneamiento de la Institución. Lo anterior por así señalarlo el *“Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario”*:

*En caso de que el Comité antes descrito determine que resulta necesario efectuar el pago total de todas las operaciones aplicables...se propone adicionar que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario deberá proceder al saneamiento de la institución que corresponda.*<sup>295</sup> (Énfasis añadido).

Ahora bien, es el artículo 29 Bis-12 de la LIC el que establece que debería ocurrir tras la determinación que eventualmente llegare a tomar el CEB:

---

<sup>295</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 10 de junio, 2019].



**Artículo 29 Bis 12.-** En aquellos casos en los que el Comité de Estabilidad Bancaria determine que una institución de banca múltiple se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis 6 de esta Ley, en protección de los intereses del público ahorrador y del interés público, deberá procederse conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 148 de esta Ley.

Cuando el Comité de Estabilidad Bancaria determine que una institución no se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis 6 de esta Ley, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores revocará la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario procederá en términos de lo dispuesto por la Sección Segunda del Capítulo II del Título Séptimo de esta Ley.<sup>296</sup>

Es decir, si el CEB establece que se actualiza el supuesto contenido en el párrafo primero de este artículo, el IPAB procederá al saneamiento de la IBM respectiva, o al pago de las obligaciones a cargo de la misma, o bien, a la transferencia de activos y pasivos; mas, si el CEB determina que se actualiza el supuesto del párrafo segundo de este precepto, la CNBV revocará la autorización para organizarse y operar con tal carácter, y el IPAB procederá a aplicar un método de resolución diverso: la liquidación administrativa o judicial, dependiendo de la causal de revocación que se hubiere actualizado, de las previstas en el artículo 28 de la LIC.

Ahora bien, independientemente del método de resolución que adopte la Junta de Gobierno del IPAB, con base en la determinación que hubiere tomado el CEB, en términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo 29 Bis-6 de la LIC, si el IPAB no se encontrare en condiciones de hacer frente a sus obligaciones, podrá obtener recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, que podrán ser aprobados por el Congreso de la Unión o bien, contratados por el Ejecutivo Federal, lo anterior, en términos de lo dispuesto por los artículos 45 y 46 de la LPAB, los cuales señalan:

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

---

<sup>296</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-12, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 10 de junio, 2019].

**Artículo 46.-** Cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna Institución y el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna Institución, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos, cuyos montos en ningún caso excederán del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones que haya publicado la Comisión en el mes inmediato anterior.

Para fines del límite a que se refiere el párrafo anterior también computarán las garantías que otorgue el Instituto.<sup>297</sup>

### **Del saneamiento de una institución de banca múltiple**

El saneamiento de una IBM ocurre al actualizarse el inciso a) de la fracción II del artículo 148 de la LIC (lo que a su vez implica la actualización de alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6 de este ordenamiento legal).

Una vez que el CEB hubiere determinado el pago de un porcentaje general del cien por ciento sobre el saldo de todas las operaciones a cargo de la institución de que se trate, a efecto de evitar la actualización de las fracciones I y/o II del artículo 29 Bis-6 de la LIC, es procedente el saneamiento de la institución.

La figura del saneamiento de una IBM está regulada en el inciso a) de la fracción II del referido artículo 148 de la LIC, el cual a la letra señala:

**Artículo 148.- ...**

...

I. y II. ...

a) El saneamiento de la institución de banca múltiple en los términos previstos en los Apartados B o C de la presente Sección, según corresponda, *siempre que el Comité de Estabilidad Bancaria haya determinado un porcentaje general del cien por ciento sobre el saldo de todas las operaciones a cargo de la institución de que se trate* en términos del artículo 29 Bis 6 de esta Ley, en cuyo caso la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se abstendrá de revocar la autorización otorgada a la institución de banca múltiple de que se trate para organizarse y operar con tal carácter, o

b) ...

...

...

---

<sup>297</sup> Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999, última reforma 10/I/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>>, [consulta: 12 de junio, 2019].

... (Énfasis añadido).<sup>298</sup>

Es menester señalar que este método de resolución sólo es aplicable a aquellas IBM de importancia sistémica local. Esta afirmación encuentra su fundamento en la exposición de motivos del “*Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario*”, que, sobre la figura del saneamiento establece:

...existen instituciones que, por el volumen o el tipo de sus operaciones, pueden generar un impacto dentro del sistema financiero en su conjunto o al sistema de pagos, en atención a la alta interdependencia a través del sistema de pagos, el fondeo interbancario y la administración de riesgos, entre otros factores.

[...]

Estas consideraciones provocan la necesidad de procurar que, ante diversas circunstancias, las autoridades financieras estén legalmente facultadas para permitir que, bajo ciertas condiciones, se mantenga en operación una institución de banca múltiple que incurra en ciertas causales de revocación de su autorización para operar como tal.

[...]

*Las consideraciones antes mencionadas son especialmente aplicables en lo que respecta a las instituciones que puedan ocasionar un serio impacto en el sistema financiero o en el sistema de pagos...*

[...]

Al respecto, el mecanismo de saneamiento que corresponda aplicar a la institución de que se trate, sólo procederá en aquellos casos en que el referido Comité de Estabilidad Financiera haya determinado que -para que dicha institución no incurra en los supuestos especiales que la Iniciativa prevé como aquellos que podrían afectar seriamente al sistema financiero o al sistema de pagos resulta necesario efectuar el pago total de las operaciones que no sean consideradas como obligaciones garantizadas...<sup>299</sup> (Énfasis añadido).

En virtud de lo anterior, es posible colegir que el saneamiento de una IBM es procedente a condición de que se cumplan dos requisitos:

- 1) Que se trate de una institución de importancia sistémica local, y

---

<sup>298</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 148, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 11 de junio, 2019].

<sup>299</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 11 de junio, 2019].

- 2) Que el CEB haya determinado un porcentaje general del cien por ciento sobre el saldo de todas las operaciones que no sean obligaciones garantizadas, a cargo de la institución respectiva, y cuyo pago podría evitar que se actualizaran los supuestos previstos en el artículo 29 Bis-6 de la LIC.

A mayor abundamiento, el referido proyecto enfatiza lo siguiente:

Es importante considerar que la principal ventaja del saneamiento es que causa menos trastornos en las relaciones entre el banco y sus clientes; es decir, aunque la situación del banco se considere financieramente crítica o no viable, es muy probable que el análisis cualitativo de la institución arroje que, con un adecuado saneamiento, se pueda *retener y aprovechar el valor de franquicia*. Dado que, *en este tipo de operaciones, no se discriminan los pasivos objetos de apoyo*, su instrumentación es rápida, situación que redundará en una reducción en los costos asociados o indirectos de una resolución bancaria.<sup>300</sup>

Asimismo, tal y como lo establece el inciso a) de la fracción II del artículo 148 de la LIC, el saneamiento de una IBM puede darse mediante apoyos o bien, a través de créditos.

La distinción entre unos y otros radica en si la IBM de que se trate, se acogió o no al régimen de operación condicionada. Si ésta se acogió a dicho régimen, el saneamiento se dará mediante apoyos, si no lo hizo, será mediante créditos:

El proceso de saneamiento financiero se puede realizar con independencia de que la institución correspondiente se haya acogido o no al régimen de operación condicionada. En el evento de que así lo hubiere hecho, el saneamiento se llevaría a cabo a través de una capitalización directa por parte del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. Por el contrario, en caso de que no se hubiere acogido al régimen de operación condicionada, el saneamiento se implementaría mediante el otorgamiento de un crédito por parte del referido Instituto.<sup>301</sup>

### **5.1.1. Del saneamiento mediante apoyos**

Es imperativo recalcar la situación jurídica en que se encuentra la IBM de manera previa a la aplicación del saneamiento como método de resolución.

---

<sup>300</sup> *Idem.*

<sup>301</sup> *Idem.*

En primer lugar, en virtud de lo dispuesto por el artículo 29 Bis-2 de la LIC, la institución en cuestión, atravesó por la afectación fiduciaria de las acciones, que representan, cuando menos, el setenta y cinco por ciento de su capital social.

De igual forma, por la actualización ya sea del inciso b) y/o c) de la fracción V del artículo 29 Bis-4, corresponde al IPAB instruir a la fiduciaria sobre el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales derivados de las acciones representativas del capital social de la IBM respectiva, afectadas al fideicomiso a que se refiere el referido precepto.

Dicho lo anterior, el saneamiento mediante apoyos se otorga a aquellas IBM que se hubieren acogido al régimen de operación condicionada y, que, como previamente se señaló, hubieren actualizado alguna de las hipótesis previstas en la fracción V del artículo 29 Bis-4 de la LIC; aunado a lo anterior, dichas instituciones deben ubicarse, de igual forma, en el supuesto previsto en el inciso a) de la fracción II del artículo 148 de la LIC.

De conformidad con lo que establece el artículo 151 de la LIC, los apoyos deberán realizarse mediante la suscripción de acciones de la IBM de que se trate, para lo cual la Junta de Gobierno del IPAB designará a un administrador cautelar conforme al artículo 130 de esta ley.

Asimismo, el artículo 131 de la ley en cita dispone que el administrador cautelar que hubiere designado la Junta de Gobierno del IPAB, se constituirá como administrador único de la institución de que se trate, sustituyendo en sus funciones al consejo de administración, así como a la asamblea general de accionistas, en aquellos casos en que el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales de las acciones de dicha institución no correspondiere hasta ese momento al IPAB.

Por lo que hace a las facultades con que contará el administrador cautelar, éstas se encuentran enlistadas en el citado artículo 131 de la LIC:

**Artículo 131.- ...**

El administrador cautelar contará con las facultades siguientes:

- I. La representación y administración de la institución de que se trate;
- II. Las que correspondan al consejo de administración de la institución y a su director general, gozando de plenos poderes generales para actos de dominio, de administración, y de pleitos y cobranzas, con facultades que requieran cláusula

especial conforme a la ley, así como para suscribir títulos de crédito, realizar operaciones de crédito, presentar denuncias, querellas, desistirse de estas últimas, otorgar el perdón y comprometerse en procedimientos arbitrales;

III. Formular y presentar para aprobación del Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el presupuesto necesario para la consecución de los objetivos de la administración cautelar;

IV. Presentar al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario informes periódicos sobre la situación financiera en que se encuentre la institución, así como de la operación administrativa de la misma y su posible resolución;

V. Autorizar la contratación de pasivos, incluyendo el crédito de última instancia otorgado por el Banco de México, inversiones, gastos, adquisiciones, enajenaciones y, en general, cualquier erogación que realice la institución;

VI. Autorizar el otorgamiento de las garantías que sean necesarias para la contratación de pasivos, incluyendo las acciones de la propia institución;

VII. Suspender las operaciones que pongan en peligro la solvencia, estabilidad o liquidez de la institución;

VIII. Contratar y remover al personal de la institución, e informar de ello al Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, y

IX. Las demás que establezcan las disposiciones aplicables y las que le otorgue la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

...<sup>302</sup>

Según lo estatuye el artículo 152 de la LIC, la fiduciaria a que se refiere el artículo 29 Bis-4 de esta ley, por instrucciones del IPAB, en ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales de las acciones representativas del capital de la IBM de que se trate, convocará a asamblea extraordinaria de accionistas, a efecto de que se acuerde la realización de las aportaciones del capital que resultaren necesarias, de conformidad con lo puntos siguientes:

**Artículo 152.- ...**

I. Deberán realizarse los actos tendientes a aplicar las partidas positivas del capital contable de la institución de banca múltiple distintas al capital social, a las partidas negativas del propio capital contable, incluyendo la absorción de las pérdidas de dicha institución.

II. Efectuada la aplicación a que se refiere la fracción anterior, en caso de que resulten partidas negativas del capital contable, deberá reducirse el capital social. Hecho esto, se deberá realizar un aumento a dicho capital por el monto necesario para que la institución de banca múltiple cumpla con el índice de capitalización requerido por las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de esta Ley.

Para efectos de lo dispuesto en esta fracción, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores deberán proporcionar a dicho Instituto la información que éste considere necesaria.

En los títulos que se emitan con motivo del aumento de capital a que se refiere la presente fracción deberá hacerse constar el consentimiento de sus titulares para que, en el caso a que se refiere el artículo 154 de esta Ley, el Instituto para la

---

<sup>302</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 131, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 11 de junio, 2019].

Protección al Ahorro Bancario enajene, por cuenta y orden de éstos, su tenencia accionaria en los mismos términos y condiciones en los que el propio Instituto efectúe la venta de las acciones que suscriba.

III. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario deberá realizar las aportaciones necesarias para cubrir el aumento de capital señalado en la fracción anterior y, en la misma fecha en que el propio Instituto suscriba y pague las acciones que se emitan por virtud de dicho aumento de capital, éste ofrecerá a quienes tengan el carácter de fideicomitentes, en el fideicomiso a que se refiere el primer párrafo de este artículo o de accionistas, esas acciones para su adquisición conforme a los porcentajes que les correspondan, previo pago proporcional de todas las partidas negativas del capital contable. Los fideicomitentes y accionistas citados en el párrafo anterior contarán con un plazo de veinte días hábiles para adquirir las acciones que les correspondan, a partir de aquél en que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario publique en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo del aumento de capital correspondiente.<sup>303</sup>

Con fundamento en el artículo 153 de la LIC, transcurridos los veinte días hábiles a que hace referencia la fracción III del precepto anteriormente transcrito, el IPAB deberá realizar los actos necesarios para la venta de las acciones representativas del capital social de las que sea titular la IBM respectiva.

Asimismo, el artículo 153 en comento dispone que la venta de las acciones deberá efectuarse en un período máximo de un año, que se computará a partir de que transcurran los veinte días señalados en la fracción III del artículo 152 de la LIC. Este plazo podrá prorrogarse por una sola vez y por el mismo plazo, si así lo acuerda la Junta de Gobierno del IPAB.

La venta de las acciones se regirá por lo dispuestos por los artículos 200 a 215, correspondientes al Apartado A, Sección Segunda, Título Séptimo de la LIC.

Por su parte, el artículo 154 de la LIC señala:

**Artículo 154.-** La institución fiduciaria en el fideicomiso a que se refiere el artículo 29 Bis 4 de esta Ley, en ejecución de las instrucciones contenidas en el respectivo contrato de fideicomiso, y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, en atención al consentimiento expresado en los títulos accionarios a que se refiere el artículo 152 de esta Ley, según sea el caso, enajenarán la tenencia accionaria de los fideicomitentes o accionistas de la institución de banca múltiple de que se trate, por cuenta y orden de éstos, en las mismas condiciones en que el propio Instituto efectúe la enajenación a que se refiere el artículo anterior.

...

...

...<sup>304</sup>

---

<sup>303</sup> *Idem.*

<sup>304</sup> *Idem.*

Resulta relevante destacar que, de acuerdo con este precepto, el IPAB enajenará, por cuenta y orden de los accionistas de la IBM respectiva, las acciones que no hubieren sido afectadas en el fideicomiso a que refiere el artículo 29 Bis-4 de la propia LIC.

En los estatutos sociales y en los títulos respectivos se deberá prever expresamente el consentimiento irrevocable de los accionistas para que se realice la venta de acciones referida.

### **5.1.2. Del saneamiento mediante créditos**

La adopción de este método de resolución tiene lugar cuando se hubiera actualizado el supuesto previsto en el inciso a) de la fracción II del artículo 148 de la LIC, a condición de que la IBM de que se trate, no se hubiere acogido al régimen de operación condicionada a que refiere el artículo 29 Bis-2 de la LIC.

Aunado a lo anterior, es también procedente este método de resolución cuando, habiendo sido actualizada la hipótesis descrita en el párrafo anterior, la IBM respectiva hubiere incumplido con el pago del crédito de última instancia que el Banxico le hubiere otorgado.

Establece el artículo 156 de la LIC que para la realización del saneamiento mediante créditos la IBM correspondiente deberá contar con un administrador cautelar.

Nada dice el Apartado C, la Sección Primera, Capítulo II, Título Séptimo de la LIC, que regula al saneamiento mediante créditos, sobre la forma en que éste deberá llevarse a cabo.

En consecuencia, es dable colegir, por analogía, que deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 151 de la LIC, el cual, para efectos de la designación del administrador cautelar de la IBM de que se trate, remite al artículo 130 de dicha ley.

En tales circunstancias, el administrador cautelar que hubiere sido designado por la Junta de Gobierno del IPAB, a nombre de la IBM respectiva, deberá contratar



un crédito otorgado por el IPAB por un monto equivalente a los recursos que resultaren necesarios para que la institución cumpla con el índice de capitalización requerido, al que hace referencia el artículo 50 de la LIC; o bien, por el monto necesario para que se cubra la totalidad del crédito de última instancia que el Banxico hubiere otorgado a la IBM correspondiente. Lo anterior, por así mandarlo el artículo 156 de esta ley.

En ambos casos, el crédito que otorgare el IPAB, deberá ser liquidado en un plazo que, en ningún caso, podrá exceder de quince días hábiles contados a partir de su otorgamiento.

Asimismo, por así señalarlo el precepto previamente referido, los recursos del crédito otorgado por el IPAB deberán ser invertidos en valores gubernamentales que serán depositados en custodia en una institución de banca de desarrollo, excepto cuando el fin de dicho crédito sea el pago al Banxico, respecto del crédito de última instancia que éste hubiere concedido.

Respecto de la garantía con que cuenta el IPAB, para que la IBM respectiva liquide la totalidad del crédito que aquél le hubiere otorgado, el artículo 157 de la LIC establece:

**Artículo 157.-** El pago del crédito a que se refiere el artículo anterior quedará garantizado con la totalidad de las acciones representativas del capital social de la institución de banca múltiple de que se trate, que serán abonadas a la cuenta que el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario mantenga en alguna de las instituciones para el depósito de valores contempladas en la Ley del Mercado de Valores. El traspaso correspondiente será solicitado e instruido por el administrador cautelar.

El pago del crédito únicamente podrá realizarse con los recursos que se obtengan, en su caso, por el aumento de capital a que se refiere el artículo siguiente. En protección de los intereses del público ahorrador, del sistema de pagos y del interés público en general, en el evento de que el administrador cautelar de la institución de banca múltiple no instruya el traspaso de las acciones a que se refiere este artículo, la institución para el depósito de valores respectiva deberá traspasar dichas acciones, para lo cual bastará la solicitud por escrito por parte del Secretario Ejecutivo del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.

En tanto no se cumplan los compromisos garantizados que deriven del crédito otorgado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, corresponderá al propio Instituto el ejercicio de los derechos corporativos y patrimoniales inherentes a las acciones representativas del capital social de la institución de banca múltiple correspondiente. La garantía en favor del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario se considerará de interés público y preferente a cualquier derecho constituido sobre dichos títulos. Sin perjuicio de lo anterior, las acciones

representativas del capital social de la institución afectas en garantía conforme a este artículo podrán ser objeto de ulterior gravamen, siempre y cuando se trate de operaciones tendientes a la capitalización de la institución y no afecte los derechos constituidos a favor del Instituto.<sup>305</sup>

Por otra parte, según el artículo 158 de la LIC, es deber a cargo del administrador cautelar de la IBM respectiva, publicar avisos, cuando menos, en dos periódicos de amplia circulación en la ciudad que corresponda al domicilio de dicha institución, a efecto de que los titulares de las acciones representativas del capital social de la institución en cuestión, tengan conocimiento del otorgamiento del crédito por parte del IPAB, así como del vencimiento de éste.

De igual forma, este precepto estatuye que el IPAB, en ejercicio de sus derechos corporativos y patrimoniales, inherentes a las acciones representativas del capital social de la IBM de que se trate, acordará un aumento de capital, en la cantidad necesaria para que esta última esté en posibilidad de pagar el crédito que le hubiere sido otorgado por el propio IPAB.

Para tales efectos, el IPAB deberá convocar a una asamblea general extraordinaria de accionistas de la institución respectiva, la cual se celebrará de acuerdo con lo que establece el artículo 29 Bis-1 de la LIC.

Sobre el particular, el artículo 159 de la LIC dispone que:

**Artículo 159.-** Celebrada la asamblea a que se refiere el artículo anterior, los accionistas contarán con un plazo de cuatro días hábiles para suscribir y pagar las acciones que se emitan como consecuencia del aumento de capital que, en su caso, se haya decretado. La suscripción del aumento de capital será en proporción a la tenencia accionaria individual y previa absorción de las pérdidas de la institución de banca múltiple, en la medida que a cada accionista le corresponda.

...

En todo caso, el aumento de capital que se efectúe conforme al presente Apartado deberá ser suficiente para que la institución de banca múltiple esté en posibilidad de pagar el crédito otorgado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.<sup>306</sup>

Ahora bien, si los accionistas de la IBM correspondiente, suscriben y pagan la totalidad de las acciones derivadas del aumento de capital necesario para que dicha institución esté en posibilidad de pagar el crédito que le hubiere otorgado el

---

<sup>305</sup> *Idem.*

<sup>306</sup> *Idem.*

IPAB, el administrador cautelar deberá pagar, a nombre de la IBM, el crédito otorgado por aquél.

En tal caso, la garantía a que refiere el artículo 157 de la LIC quedará sin efecto, y el administrador cautelar solicitará a la institución para el depósito de valores respectiva, el traspaso de las acciones representativas del capital social de esa IBM.

Si por el contrario, las obligaciones derivadas del crédito otorgado por el IPAB, no fueren cumplidas por la IBM de que se trate, el IPAB se adjudicará as acciones representativas del capital social de dicha institución, que se hubieren constituido en garantía de acuerdo con lo que establece el artículo 157 de la LIC.

En su caso, el IPAB pagará a los accionistas de la institución el valor contable de cada acción, conforme al capital contable de los últimos estados financieros disponibles a la fecha de la adjudicación.

Las acciones que hubieren sido adjudicadas por el IPAB pasarán de pleno derecho a la titularidad de éste, salvo una, que deberá ser transferida al Gobierno Federal.

A mayor abundamiento, el artículo 161 de la LIC mandata lo siguiente:

**Artículo 161.- ...**

...

...

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario deberá realizar el pago de las acciones en un plazo no mayor de ciento sesenta días hábiles, contado a partir de la fecha en que se haya efectuado la adjudicación.

En caso de que el valor de adjudicación de las acciones sea menor al saldo del crédito a la fecha de la adjudicación, la institución de banca múltiple deberá pagar al Instituto para la Protección al Ahorro Bancario la diferencia entre esas cantidades en un plazo no mayor a dos días hábiles contados a partir de la determinación del valor contable de las acciones conforme a lo previsto en este artículo.

...

Los titulares de las acciones al momento de la adjudicación en términos de este artículo únicamente podrán impugnar el valor de adjudicación. Para tales propósitos, dichos accionistas designarán a un representante común, quien participará en el procedimiento a través del cual se designará, de común acuerdo con el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, a un tercero que emitirá dictamen con respecto al valor contable de las acciones citadas.<sup>307</sup>

---

<sup>307</sup> *Idem.*

Asimismo, el IPAB deberá llevar a cabo las acciones tendientes para que la IBM de que se trate, cumpla con el índice de capitalización a que refiere el artículo 50 de la LIC:

**Artículo 162.-** Una vez adjudicadas las acciones conforme al artículo anterior, el administrador cautelar, en cumplimiento del acuerdo de la Junta de Gobierno del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario a que se refiere el artículo 148, fracción II, inciso a) de esta Ley, convocará a asamblea general extraordinaria de accionistas para efectos de que dicho Instituto acuerde la realización de aportaciones del capital necesarias para que, en su caso, la institución de banca múltiple cumpla con el índice de capitalización requerido por las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de esta Ley, conforme a lo siguiente:

I. Deberán realizarse los actos tendientes a aplicar las partidas positivas del capital contable de la institución de banca múltiple distintas al capital social, a las partidas negativas del propio capital contable, incluyendo la absorción de las pérdidas de dicha institución, y

II. Efectuada la aplicación a que se refiere la fracción anterior, en caso de que resulten partidas negativas del capital contable, deberá reducirse el capital social. Posteriormente, se deberá realizar un aumento a dicho capital por el monto necesario para que la institución de banca múltiple cumpla con el índice de capitalización requerido por las disposiciones a que se refiere el artículo 50 de esta Ley, que incluirá la capitalización del crédito otorgado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario conforme al artículo 156 de esta Ley, así como la suscripción y pago de las acciones correspondientes por parte de dicho Instituto.<sup>308</sup>

Una vez adjudicadas las acciones por parte del IPAB, y celebrados los actos señalados en el artículo 162 de la LIC, dicho Instituto procederá a la venta de las acciones en un plazo máximo de un año. La enajenación de tales acciones se realizará de acuerdo con lo que disponen los artículos 199 a 215 de dicha ley.

El plazo referido en el párrafo anterior podrá prorrogarse por una única ocasión y por el mismo período, si así lo acuerda la Junta de Gobierno del IPAB.

Finalmente, de acuerdo con lo que señala el artículo 164 de la LIC, en protección a los intereses del público ahorrador, del sistema de pagos y del público en general, en los estatutos y en los títulos representativos del capital social de la IBM respectiva, deberá preverse expresamente lo dispuesto por los artículos 156 a 163 de la LIC, así como el consentimiento irrevocable de los accionistas a la

---

<sup>308</sup> *Idem.*

aplicación de dichos preceptos, en el evento de que se actualizaren los supuestos en ellos previstos.

## **5.2. Del pago de pasivos a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación**

La adopción de este método de resolución implica que el CEB, en términos del segundo párrafo del artículo 29 Bis-6 de la LIC, determinó, a efecto de que no se actualizara alguna de las hipótesis previstas en el citado precepto, el IPAB debía pagar un porcentaje menor al cien por ciento de todas las operaciones que no sean consideradas obligaciones garantizadas, así como de aquellas obligaciones garantizadas que rebasen el equivalente en moneda nacional a 400,000 UDIS.

Esto es así, por disposición del inciso b) de la fracción II del artículo 148 de la LIC. La implementación de este método de resolución supone la liquidación de la IBM respectiva, por lo que el IPAB deberá notificar a la CNBV la adopción de dicho método, para que esta última proceda a revocar la autorización para organizarse y operar como IBM.

Debe recordarse que la declaración de revocación de la autorización respectiva que hiciera la CNBV, tiene como efecto el poner en estado de liquidación a la IBM de que se trate.

Por remisión expresa del inciso b) de la fracción II del artículo 148 de la LIC, el pago de pasivos a cargo de la institución correspondiente se rige por lo dispuesto en el artículo 198 de esta ley.

Este último precepto establece que el corresponderá al IPAB proveer los recursos necesarios para que se efectúe el pago correspondiente, con base en los términos siguientes:

- El IPAB pagará la cantidad que resulte del porcentaje que el CEB hubiere determinado con base en lo previsto en el artículo 29 Bis-6 de la LIC; el monto de las obligaciones no garantizadas y de las obligaciones garantizadas que rebasen el límite establecido en el artículo 11 de la LPAB, deberá incluir el principal y accesorios.

- El IPAB deberá hacer del conocimiento de la institución de que se trate, y del público en general, el porcentaje de las obligaciones a cargo de aquélla que cubrirá el propio IPAB, así como el programa conforme al cual efectuará los pagos correspondientes. Este aviso deberá efectuarse a más tardar el día hábil siguiente a la fecha en que la institución respectiva hubiere entrado en estado de liquidación.
- El programa de pago deberá incluir la forma y términos efectuará el pago de pasivos a cargo de la institución que corresponda; el IPAB deberá realizar la primera exhibición a más tardar el día hábil inmediato siguiente a aquel en que fuera publicado el aviso referido en el párrafo anterior.
- El IPAB procurará cubrir en la primera exhibición el porcentaje total que hubiere determinado el CEB; de haber exhibiciones posteriores, éstas no podrán exceder de noventa días, contados a partir de la fecha en que la IBM hubiere entrado en liquidación.
- Los titulares de las obligaciones cargo de la institución, que no recibieren su pago, o que no estuvieren de acuerdo con él, deberán presentar ante el IPAB, en un plazo de un año contado a partir de la fecha en que la institución entrare en estado de liquidación, una solicitud de pago, adjuntando a la misma copia de los contratos, estados de cuenta, y cualesquiera otros documentos que justifiquen su solicitud.
- Las acciones relativas al cobro de pasivos a cargo de la institución respectiva, prescribirán en un año, contado a partir de la fecha en que aquélla hubiere entrado en liquidación.
- El monto insoluto de las obligaciones a cargo de la IBM en liquidación, que no hubiere sido cubierto por el IPAB, podrá ser reclamado a la propia institución (mediante proceso judicial en la vía que corresponda).

Ahora bien, es menester recalcar que el pago de pasivos que establece el artículo 198 de la LIC, hace referencia exclusivamente a obligaciones no garantizadas. Ello se desprende de su propio texto así como de las *Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 191 y 198 de la ley de instituciones de crédito, relativas al procedimiento de pago de obligaciones garantizadas y de las*

operaciones pasivas en términos de lo dispuesto en el inciso b), fracción ii del artículo 148 de la Ley de Instituciones de Crédito, Publicadas con fecha 20 de junio de 2014, en el Diario Oficial de la Federación, que en su Disposición Primera establecen:

**PRIMERA.-** Objeto

*El objeto de las presentes disposiciones de carácter general es dar a conocer al público el procedimiento que implementará el IPAB para realizar el pago de las obligaciones garantizadas a las que la Ley confiere tal carácter y que tienen como límite la cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, y a cargo de una misma Institución, en términos de lo dispuesto por el artículo 11 de la Ley, así como el procedimiento para realizar el pago, como excepción, por parte el IPAB de un porcentaje menor o igual al cien por ciento de las operaciones que no sean consideradas obligaciones garantizadas y de aquellas obligaciones garantizadas que rebasen el límite previsto en el artículo 11 de esa misma Ley con excepción de las señaladas en las fracciones II, IV y V del artículo 10 de la Ley y los pasivos derivados de la emisión de obligaciones subordinadas, en el caso de que el Comité determine que la Institución de que se trate podría actualizar los supuestos de riesgo sistémico previstos en la LIC, así como el pago de dicho porcentaje, y la Junta de Gobierno del IPAB determine como método de resolución el pago de dichas operaciones.<sup>309</sup> (Énfasis añadido).*

Asimismo, en la fracción XVIII de su Disposición Segunda establecen que debe entenderse por pago de obligaciones no garantizadas:

**XVIII. Pago de Obligaciones No Garantizadas**, cuando de conformidad con lo dispuesto por la fracción II, inciso b) del artículo 148 de la LIC, el Comité, en términos del artículo 29 bis 6 de esa Ley, determine el pago conforme al artículo 198 de la LIC, de un porcentaje igual o menor al cien por ciento de las Obligaciones No Garantizadas y la Junta de Gobierno del IPAB determine como método de resolución el pago de dichas operaciones;<sup>310</sup>

Una interpretación armónica del artículo 198 de la LIC, así como de las Disposiciones Primera y Segunda de las Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 191 y 198 de la ley de instituciones de crédito, relativas al procedimiento de pago de obligaciones garantizadas y de las operaciones pasivas en términos de lo dispuesto en el inciso b), fracción ii del artículo 148 de la Ley de

---

<sup>309</sup> Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 191 y 198 de la ley de instituciones de crédito, relativas al procedimiento de pago de obligaciones garantizadas y de las operaciones pasivas en términos de lo dispuesto en el inciso b), fracción ii del artículo 148 de la Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de junio de 2014 [en línea], <[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5349541&fecha=20/06/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349541&fecha=20/06/2014)>, [consulta: 12 de junio, 2019].

<sup>310</sup>

Instituciones de Crédito, permite concluir que el pago de pasivos a que ambas disposiciones refieren no es otro que las obligaciones no garantizadas a cargo de la institución de banca múltiple correspondiente.

### **5.3. De la transferencia de activos y pasivos**

Tal y como acontece con el pago de pasivos a cargo de la IBM respectiva, la adopción de este método de resolución tiene lugar cuando se hubiere actualizado el inciso b) de la fracción II del artículo 148 de la LIC.

Dicho de otra forma, la transferencia de activos y pasivos es procedente cuando el CEB, en términos de lo previsto en el primer párrafo del artículo 29 Bis-6 de la LIC, hubiere determinado que con el pago de un porcentaje menor al cien por ciento de todas las obligaciones no garantizadas, y de todas las obligaciones garantizadas cuyo límite rebase el equivalente en moneda nacional a 4000,000 UDIS, se evitaría la actualización de las fracciones I o II del referido precepto.

Como se indicó con anterioridad, la Junta de Gobierno del IPAB deberá determinar qué método de resolución implementar, cuando se hubiere actualizado el inciso b) de la fracción II del artículo 148 de la LIC, y para ello la Junta de Gobierno del IPAB deberá considerar el probable costo a la Hacienda Pública Federal y/o al IPAB, tomando en cuenta la información que en ese momento tenga disponible, así como la protección de los intereses del público ahorrador.

Cuando el IPAB determinare que el método de resolución adoptado sea la transferencia de activos y pasivos de la IBM de que se trate, dicho procedimiento se registrará por lo dispuesto en los artículos 194 y/o 197 de la LIC.

Lo anterior significa que el IPAB puede determinar que los activos y pasivos de la institución respectiva sean transferidos a otra IBM que cumpla con el índice de capitalización y los suplementos de capital de señala el artículo 50 de la LIC, o bien, podría decidir que dicha transferencia se haga a un banco operado y organizado por el propio IPAB.



En ambos supuestos, el objetivo será procurar la continuidad de los servicios bancarios de la IBM de que se trate. Para determinar qué tipo de transferencia habrá de realizar (a otra IBM o a un banco organizado y operado por el IPAB), la Junta de Gobierno del IPAB deberá considerar los probables costos a la Hacienda Pública Federal y al propio IPAB, tomado en cuenta la información con que cuente hasta en ese momento.

### **5.3.1. De la transferencia de activos y pasivos a otra institución de banca múltiple**

Sobre este método de resolución, en el “*Proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley de instituciones de crédito, de la ley para regular las agrupaciones financieras y de la ley de protección al ahorro bancario, remitida por el ejecutivo federal*”, anteriormente mencionado, se expresa lo siguiente:

...las operaciones de transferencias de activos y pasivos que esta Iniciativa propone incorporar al marco jurídico de la liquidación de instituciones de banca múltiple, deberán realizarse como transmisión de los derechos y obligaciones a favor o a cargo de una institución de banca múltiple en liquidación, según sea el caso, a otra institución que cumpla con los requerimientos normativos de capitalización; esto es, que esté bien capitalizada y por tanto sea una institución financieramente estable.

[...]

...mediante la transferencia de activos y pasivos que esta [iniciativa] propone, el liquidador transmitirá a otra institución de banca múltiple las obligaciones de pago a cargo del banco en liquidación que sean susceptibles de ser cubiertas por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario. De esta forma, los depositantes estarían, por una parte, en posibilidad de cobrar sus ahorros, en los términos originalmente pactados, en otra institución distinta a aquella que esté en liquidación y, por regla general, esto lo harían en un tiempo menor al plazo de noventa días que el marco vigente impone para el pago de obligaciones garantizadas, además de que podrían elegir continuar la operación en la institución adquirente.<sup>311</sup>

---

<sup>311</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 12 de junio, 2019].

De igual forma, dispone el artículo 194 de la LIC que para la selección de la persona adquirente (de los activos y pasivos objeto de transferencia), se deberán considerar los aspectos siguientes:

- Cobertura geográfica;
- Segmento del mercado que atiende;
- Infraestructura con que cuenta para procurar la continuidad de los servicios bancarios, y
- Tratándose de la transferencia de activos, se deberá procurar obtener el máximo valor de recuperación posible.

Respecto de las obligaciones que pueden ser objeto de transferencia, la fracción II del citado precepto indica que son aquellas a que se refieren las fracciones I, III, IV, V y VI del artículo 180 de la LIC, a saber:

- I. Créditos con garantía o gravamen real;
- III. Créditos que tengan un privilegio especial;
- IV. Créditos derivados del pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la LPAB, hasta por el límite que marca el artículo 11 de esta misma ley.
- V. Créditos derivados del pago de obligaciones garantizadas conforme al artículo 6 de la LPAB, por el saldo que exceda el límite a que refiere el artículo 11 de esta misma ley, y
- VI. Créditos derivados de otras obligaciones distintas a las señaladas en las fracciones anteriores.

Asimismo, con fundamento en la fracción III del referido artículo 194 de la LIC, podrán efectuarse transferencias parciales de las obligaciones a que refieren las fracciones V y VI del artículo 180 de esta misma ley, respetando el orden de pago que señala este último.

Resulta particularmente relevante lo que disponen las fracciones IV y V del artículo 194 de la LIC, por lo que se transcribirán a continuación:

**Artículo 194.- ...**

- ...
- I. ...
- a) a e) ...
- II. y III. ...

IV. En el evento de que el valor de los activos objeto de transferencia sea inferior al monto de las obligaciones transferidas, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario deberá cubrir dicha diferencia a la institución adquirente y la institución en liquidación deberá reconocer un adeudo a su cargo y a favor de dicho Instituto, por el importe de la diferencia mencionada. El pago de dicho adeudo se efectuará conforme al orden de pago que corresponda a los pasivos transferidos;

V. En caso de que el valor de los activos objeto de transferencia sea superior al valor de las obligaciones a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación que se hayan transferido, la institución adquirente deberá cubrir la diferencia a la institución de banca múltiple en liquidación;

VI. y VII. ...

...

...<sup>312</sup>

Por su parte, la fracción VII del precepto en comento establece que la transferencia de activos y pasivos podrá llevarse a cabo de manera separada o conjunta, con una o varias personas, a través de uno o más actos sucesivos o simultáneos.

De igual forma, el artículo 195 de la LIC mandata que en la transferencia de activos y pasivos, la IBM adquirente deberá respetar, hasta su vencimiento, los términos y condiciones originalmente pactados entre la IBM en liquidación y los titulares de las operaciones objeto de la transferencia.

No obstante lo anterior, en caso de que con posterioridad a la transferencia de activos y pasivos, el titular de alguna de las operaciones pasivas objeto de la transferencia, acuerde con la institución adquirente el pago anticipado del saldo a su favor que registre la operación de que se trate, la institución podrá efectuar dicho pago anticipado.

Por último, este precepto establece que en la realización de transferencias parciales de pasivos, las obligaciones se extinguirán mediante novación, por ministerio de ley, lo que supone que se constituirá una nueva obligación a cargo de la institución adquirente, así como para la institución en liquidación por el monto equivalente a la parte no transferida.

---

<sup>312</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 194, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 12 de junio, 2019].

Por su parte, el artículo 196 de la LIC estatuye:

**Artículo 196.-** El liquidador de una institución de banca múltiple, dentro de los dos días hábiles posteriores a la fecha en que se hubiere efectuado la transferencia de activos y pasivos a que se refiere el artículo 194 de esta Ley, publicará un aviso en el Diario Oficial de la Federación y en un periódico de amplia circulación nacional, en el que informe de dicha transferencia, así como las operaciones que hayan sido objeto de la misma y el lugar en el que la institución de banca múltiple adquirente efectuará o recibirá los pagos correspondientes. Asimismo, el liquidador deberá informar de dicha transferencia mediante la colocación de avisos en las sucursales de la institución de banca múltiple en liquidación.

En protección de los intereses del público ahorrador y del sistema de pagos del país, la transferencia de activos y pasivos surtirá plenos efectos frente a los titulares de las operaciones correspondientes y terceros, a partir del día hábil siguiente a la publicación mencionada en el párrafo anterior. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, mediante reglas de carácter general, determinará las características de la publicación a que se refiere este artículo.

En atención a lo previsto en este artículo, no se requerirá de la previa autorización expresa por parte de los titulares de las operaciones pasivas a cargo de la institución en liquidación que sean objeto de la operación de transferencia.

En la realización de transferencias de activos, las instituciones de banca múltiple podrán ceder sus créditos, con sus garantías respectivas, sin necesidad de notificación al deudor, de escritura pública, ni de inscripción en el Registro Público correspondiente, bastando para todos los efectos legales, la publicación del aviso a que se refiere el primer párrafo de este artículo. Lo anterior, sin perjuicio de que con posterioridad, en su caso, se eleve a escritura pública y se efectúen las inscripciones que se requieran conforme a las disposiciones aplicables.<sup>313</sup>

### 5.3.2. De la transferencia de activos y pasivos a un “banco puente”

El presente método de resolución implica, como en el caso anterior, la transferencia de activos y pasivos, con la salvedad de que en lugar de tratarse de una IBM, dicha transferencia se hace a un banco operado y organizado por el propio IPAB; es conocido como “banco puente”.

Al respecto, el “*Proyecto de decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la ley de instituciones de crédito, de la ley para regular las agrupaciones financieras y de la ley de protección al ahorro bancario, remitida por el ejecutivo federal*”, señala que:

...sin dicha figura [el banco puente], la transferencia de activos y pasivos de una institución en liquidación se tendría que concretar posteriormente a su cierre por la revocación de su autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, lo cual podría implicar no solo un incremento en los costos para el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, sino también afectaciones a la economía. Es

---

<sup>313</sup> *Idem.*

decir, mediante la figura de "banco puente" se da continuidad a los servicios bancarios de las instituciones en liquidación, en beneficio de los intereses tanto de depositantes como de acreditados.<sup>314</sup> (Énfasis añadido).

Este procedimiento se encuentra regulado por el artículo 197 de la LIC:

- El valor de los activos objeto de transferencia se determinará considerando el valor contable neto de sus reservas, y su transferencia de los activos transferidos; esta operación no quedará sujeta a los artículos 199 a 215 de la LIC;
- El IPAB cubrirá a la IBM en liquidación un monto equivalente al valor contable neto de reservas de los activos transferidos;
- Como consecuencia de la transferencia de pasivos, la IBM en liquidación deberá reconocer un adeudo a su cargo y a favor del IPAB, por un monto equivalente al valor de las obligaciones a cargo de dicha institución que hubieren sido objeto de transferencia.
- Dentro de los setenta días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la transferencia, el IPAB, en su carácter de liquidador, deberá determinar, a través de terceros especializados, el valor estimado de realización de los activos transferidos.

Vale la pena hacer notar que en adición al artículo 197 de la LIC, son aplicables a la organización y operación del "banco puente", los artículos 27 Bis-1 al 27 Bis-6.

El artículo 27 Bis-1 establece que dicho "banco puente" se creará con el objeto de celebrar operaciones de transferencia de activos y pasivos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 197 de la LIC.

De acuerdo con el referido artículo 27 Bis-1 de la LIC, la institución organizada y operada por el IPAB, podrá, desde su constitución, prestar el servicio de banca y crédito, sin que para ello medie autorización de la CNBV.

---

<sup>314</sup> Proyecto de Decreto, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, 19 de abril de 2006 [en línea], <<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>, [consulta: 12 de junio, 2019].

Señala dicho precepto, de igual forma, que en los estatutos sociales de las IBM que organice y opere el IPAB, deberá expresarse el capital social a suscribirse por éste; las escrituras constitutivas de estas instituciones deberán inscribirse en el Registro Público de Comercio.

Es menester enfatizar que las IBM que organice y opere el IPAB, no estarán sujetas al artículo 50 de la LIC, por lo que se refiere al capital mínimo, el índice de capitalización, y los suplementos de capital.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 27 Bis-2 de la LIC, las IBM que organice y opere el IPAB, tendrán una duración de hasta seis meses, prorrogable por una sola vez y por el mismo plazo.

Respecto de las operaciones que el “banco puente” puede realizar, el artículo 27 Bis-3 estatuye:

**Artículo 27 Bis 3.-** Durante la operación de la institución de banca múltiple organizada y operada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario de acuerdo con lo previsto en la presente Sección, se podrán realizar los siguientes actos:

I. Transmitir las acciones representativas del capital social de la institución de que se trate a otra institución de banca múltiple autorizada o a una sociedad controladora de un grupo financiero al que pertenezca una institución de banca múltiple, en cuyo caso deberán fusionarse ambas sociedades previa autorización de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en los términos del artículo 27 de esta Ley, o

II. Transferir los activos y pasivos a otra u otras instituciones de banca múltiple autorizadas para organizarse y operar con tal carácter o bien, transferir los activos a cualquier persona física o moral que esté en posibilidad legal de adquirirlos, conforme a lo señalado en el artículo 194 de esta Ley.

El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario garantizará el importe íntegro de todas las obligaciones a cargo de la institución de banca múltiple organizada y operada por el propio Instituto y, en adición a esto, éste podrá proporcionarle apoyos financieros a aquélla mediante el otorgamiento de créditos. El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario y la institución de que se trate podrán pactar las condiciones de los créditos que el propio Instituto otorgue en términos de este artículo, por lo que éstos no estarán sujetos a lo dispuesto por el Apartado C de la Sección Primera del Capítulo II del Título Séptimo de esta Ley.<sup>315</sup>

---

<sup>315</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 27 Bis-3, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 12 de junio, 2019].

Para efectos de lo dispuesto en la fracción I de este artículo, “...podemos definir la fusión como aquella figura jurídica mediante la cual una sociedad, de nueva creación o ya existente, denominada fusionante, asume a título universal la totalidad del patrimonio de una o más sociedades diferentes, cuya personalidad jurídica se extingue, llamadas fusionadas, mediante la eventual asignación a los

De estas fracciones destaca el hecho de que tratándose de los activos de la IBM en liquidación, pueden transferirse a cualquier persona o física o moral que esté en posibilidad de adquirirlos.

Asimismo, con relación al crédito a que refiere la Fracción II, éste no se regulará por las disposiciones relativas a los créditos mediante apoyos que recibe una IBM sujeta al método de resolución denominado saneamiento.

El artículo 29 Bis-4 de la LIC, mandata que el IPAB deberá mantener la totalidad menos una, de las acciones representativas del capital social, de la institución que aquél organice y opere, la acción restante será suscrita por el Gobierno Federal.

Por su parte, el artículo 29 Bis-5 de la LIC, que el “banco puente” que organice y opere el IPAB, podrá contratar, siempre a título oneroso, con la institución que se encuentre en estado de liquidación, la prestación de los bienes y servicios necesarios para su operación.

Finalmente, el artículo 29 Bis-6 establece que:

**Artículo 27 Bis 6.-** Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 232, primer párrafo de la Ley General de Sociedades Mercantiles, la asamblea de accionistas deberá reconocer la disolución y liquidación de la institución organizada y operada por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario al transcurrir el correspondiente plazo de duración de la sociedad previsto en el artículo 27 Bis 2 de esta Ley y, para efectos de su liquidación, dicha institución se sujetará a lo dispuesto por este ordenamiento, sin que le resulte aplicable lo señalado en el artículo 186 de esta Ley.<sup>316</sup>

#### 5.4. Consideraciones finales

La resolución de las IBM en sentido lato es un procedimiento complejo que no tiene efectos predeterminados. Cuando una IBM se encuentra en estado de resolución, pueden acontecer una serie de escenarios de naturaleza diversa entre sí: por ejemplo, la IBM respectiva puede ser objeto de saneamiento, entonces la

---

socios de la o las sociedades fusionadas de las acciones o partes de interés de la sociedad fusionante”. *Cfr.* León Tovar, *op. cit.*, p. 447.

<sup>316</sup> *Idem.*

CNBV se abstendrá de revocar la autorización para organizarse y operar con ese carácter.

Si por el contrario, a la IBM de que se trate la CNBV le revoca la autorización de la autorización respectiva, entonces aquélla puede atravesar por los métodos de resolución siguientes: liquidación, pago de pasivos a su cargo y/o transferencia de activos y pasivos. Estos métodos de resolución pueden ser independientes, y darse de forma sucesiva o simultánea.

En este punto culmina la esquematización del procedimiento de resolución de banca múltiple. En el capítulo siguiente se propondrá una interpretación de este procedimiento sustentada en la existencia de principios al interior del sistema normativo que rige a la resolución de las instituciones de banca múltiple.

De igual forma, se esgrimirán razones orientadas a sustentar el porqué del principio de protección a los intereses del público ahorrador, es posible derivar otros principios, los cuales se encuentran implícitos en el sistema normativo.



## CAPÍTULO 4

### RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE. UNA PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN

El sistema normativo se compone de normas jurídicas. Esta afirmación sería una tautología sino se advirtiera que dicho sistema está conformado igualmente por otros enunciados jurídicos que no son normas. Es decir, un sistema normativo está integrado no sólo por normas, sino que en él existen también reglas y principios. Este es el fundamento a partir del cual se habrá de desarrollar el presente capítulo.

El primer apartado 1 de este Capítulo 4 (que será el último), tendrá como objetivo establecer la distinción ontológica entre normas, reglas y principios, además de proporcionar una definición de sistema normativo.

Asimismo, en el apartado 2 de esta investigación se definirá qué son los principios, se determinará cuál su *ethos*, y se esbozarán las características que los distinguen de las normas. Se sostendrá que dichos principios fungen como criterio de validez material de las normas del sistema normativo.

Aunado a lo anterior, se pretende fundamentar que la protección de los intereses del público ahorrador, contenido en la LIC, es un principio, y que además, a partir de él es que se debe interpretar el sistema normativo que regula la resolución de las instituciones de banca múltiple.

De igual forma, este apartado tendrá como objetivo determinar si es posible inferir principios implícitos (que deriven del principio de protección a los intereses del público ahorrador), al interior del sistema que regula el proceso de resolución.

Por último, el apartado 3 gira en torno al papel que juega la argumentación en la resolución de las instituciones de banca múltiple. El Derecho entendido como argumentación, no sólo es un sistema, sino una práctica orientada a la acción, a la toma de decisiones por parte de las autoridades que regulan dicho procedimiento.

Señalado lo anterior, se da paso al desarrollo del primer apartado de este capítulo final.

## 1. SISTEMA NORMATIVO: NORMAS, REGLAS Y PRINCIPIOS

Carlos Alchourrón y Eugenio Bulygin señalan que “*Todo conjunto de normas constituye un sistema normativo*”.<sup>317</sup> Este enunciado se comprende mejor si se define qué se entiende por norma. Según estos autores, “...*entendemos por normas a los enunciados (es decir, a las expresiones lingüísticas) que correlacionan casos con soluciones*”.<sup>318</sup>

Aunado a lo anterior, para estos autores una norma es aquel enunciado que establece consecuencias normativas, es decir, aquel que establece obligaciones, prohibiciones o permisiones<sup>319</sup>. En consecuencia, un sistema normativo es aquel que está conformado por un conjunto de enunciados que correlacionan casos con soluciones, y que además, establecen obligaciones, prohibiciones o permisiones.

Así, un ejemplo de una norma que correlaciona casos con soluciones, es el primer párrafo del artículo 29 Bis-12 de la LIC, el cual dispone:

**Artículo 29 Bis 12.-** En aquellos casos en los que el Comité de Estabilidad Bancaria determine que una institución de banca múltiple se ubica en alguno de los supuestos previstos en el artículo 29 Bis 6 de esta Ley, en protección de los intereses del público ahorrador y del interés público, deberá procederse conforme a lo previsto en la fracción II del artículo 148 de esta Ley.

...<sup>320</sup>

De igual forma, como ejemplo una norma que establece una obligación, lo constituye el primer párrafo del artículo 124 de la LIC, el cual a la letra señala:

**Artículo 124.-** Las instituciones de banca múltiple deberán contar, en los sistemas automatizados de procesamiento y conservación de datos, así como en cualesquiera otros procedimientos técnicos, ya sean archivos magnéticos, archivos de documentos microfilmados o de cualquier otra naturaleza, con la información

---

<sup>317</sup> Alchourrón Carlos E., y Bulygin, Eugenio, *Sistemas normativos*, 2ª ed., Bogotá, Astrea SAS-Universidad de Medellín, 2013, p. 21.

<sup>318</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>319</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>320</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-12, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 17 de julio, 2019].

relativa a los titulares de las operaciones activas y pasivas, a las características de las operaciones que la institución de banca múltiple mantenga con cada uno de ellos, y la información relativa a las operaciones relacionadas con las obligaciones garantizadas a que se refiere la Ley de Protección al Ahorro Bancario...

...  
...  
...  
...  
...<sup>321</sup>

De este modo, se tiene que *al conjunto de enunciados que correlacionan casos con soluciones y que establecen, además, obligaciones, prohibiciones o permisiones, se denomina sistema normativo.*

Sin embargo, advierten Alchourrón y Bulygin, que un sistema normativo “...*puede contener otros enunciados además de normas*”.<sup>322</sup> Esto es así dado que si bien dentro de dicho sistema existen normas que establecen consecuencias normativas, en su interior “...*figuran enunciados que muy difícilmente pueden considerarse normas, [ya que] sirven para fines muy diferentes [al de establecer obligaciones, prohibiciones y permisiones], por ejemplo [establecen] definiciones*”<sup>323</sup>.

Estos autores se refieren a este tipo de enunciados como *enunciados jurídicos*, ya que influyen en los efectos normativos de otros enunciados que sí son normativos.<sup>324</sup> Como ejemplo de esta clase de enunciado está el primer párrafo del artículo 6 de la LPAB, que señala qué debe entenderse por obligaciones garantizadas:

**Artículo 6o.-** Para los efectos de esta Ley, se considerarán obligaciones garantizadas los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito.

...<sup>325</sup>

---

<sup>321</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 124, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 17 de julio, 2019].

<sup>322</sup> Alchourrón Carlos E., y Bulygin, Eugenio, *op. cit.*, p. 21.

<sup>323</sup> *Ibidem*, pp. 87 y 88.

<sup>324</sup> *Ibidem*, p. 98.

<sup>325</sup> Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>>, [consulta: 17 de julio, 2019].

Este enunciado tiene repercusión sobre otras normas que sí correlacionan casos con soluciones, y que de igual manera, establecen obligaciones, sanciones y prohibiciones, de ello se desprende su carácter jurídico para los autores en cita.

Asimismo, “*Todo lo que se exige para que un conjunto de enunciados sea un sistema normativo es que tenga consecuencias normativas...*”<sup>326</sup>, es decir, para que un sistema normativo tenga ese carácter no es indispensable que todos y cada uno de sus enunciados sean normas, basta con que algunos de esos enunciados establezcan consecuencias normativas.

No obstante lo anterior, para efectos de este trabajo, ya sea que determinado enunciado establezca consecuencias normativas o no, será considerado como una norma del sistema, ya que ello favorecerá el realizar una distinción nítida entre norma, regla y principio, que es el objetivo central de este apartado.

Ahora bien, habiéndose determinado qué debe entenderse por sistema normativo y por norma, corresponde determinar qué es una regla y como esta última se diferencia de aquella.

En principio de cuentas, debe señalarse que una regla constituye un *criterio de identificación*. ¿Cómo se determina que una norma X pertenece a determinado sistema normativo? ¿Qué hace que una norma cualquiera sea considerada como válida? ¿Cómo identifica un juzgador las normas que está obligado a aplicar para fundamentar su decisión? La respuesta a estas interrogantes la proporcionan las reglas.

De acuerdo con el jurista argentino Carlos Santiago Nino (siguiendo a Hart), “...*las reglas sirven para identificar qué normas forman parte de un sistema jurídico y cuáles no. Establecen los criterios de identificación del derecho*”.<sup>327</sup>

Al respecto, vale la pena señalar que tanto Nino como Hart, distinguen tres tipos de reglas: las de cambio, de reconocimiento y adjudicación. Para efectos del

---

<sup>326</sup> Alchourrón Carlos E., y Bulygin, Eugenio, *op. cit.*, p. 87.

<sup>327</sup> Santiago Nino, Carlos, *Introducción al análisis del derecho*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1993, p. 91.

presente apartado, el estudio de las reglas se limitará a las de reconocimiento, que son las que permiten identificar qué normas pertenecen a determinado sistema normativo. Por ello, cuando aquí se hable de reglas, deberá entenderse que se hace referencia a las reglas de reconocimiento.

El criterio de pertenencia de una norma a determinado sistema normativo puede formularse en los siguientes términos:

...si queremos determinar si una norma cualquiera, por ejemplo *a*, pertenece a un sistema, supongamos *X*, debemos hallar alguna otra norma *b*, que aceptemos como perteneciente a *X*, que haya autorizado a dictar la norma en cuestión a quien la sancionó, por el procedimiento que siguió y con el contenido que le ha dado. Si hallamos tal norma *b* y aceptamos que ella pertenece a *X*, concluimos que *a* también pertenece a *X*...<sup>328</sup>

Una regla de reconocimiento puede ser de diversa índole, ya sea constitucional, legal, o incluso, jurisprudencial. A guisa de ejemplo de una regla de reconocimiento con carácter constitucional, está la fracción X del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta al Congreso de la Unión para legislar en materias de intermediación y servicios financieros:

**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

I. a IX. ...

X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, *intermediación y servicios financieros*, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;

XI. a XXXI. ...<sup>329</sup> (Énfasis añadido).

Así, la validez de la LIC o de la LCNBV, deriva de esta regla de reconocimiento de índole constitucional. Como ejemplo de una regla de carácter legal, está la fracción II del artículo IV de la LCNBV, la cual faculta a la CNBV a emitir disposiciones de carácter general en materia de regulación prudencial:

**Artículo 4.-** Corresponde a la Comisión:

I. ...

II. Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades;

---

<sup>328</sup> *Ibidem*, p. 115.

<sup>329</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 2017, última reforma a esta fracción 20/VII/07 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)>, [consulta: 17 de julio, 2019].

De la facultad que esta fracción concede a la CNBV deriva, por citar sólo un ejemplo, la validez de Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito.

Por lo que hace a una regla de carácter jurisprudencial, tómese como ejemplo la que continuación se transcribe:

**INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY RELATIVA PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2017, ES INCONSTITUCIONAL.**

Conforme a lo establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 10/2003 y su acumulada 11/2003, y a la luz de la jurisprudencia P./J. 80/2003, de rubro: "LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. LA INCLUSIÓN EN DICHS ORDENAMIENTOS DE PRECEPTOS AJENOS A SU NATURALEZA, ES INCONSTITUCIONAL.", se concluye que el artículo 25, fracción I, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017 es inconstitucional, al contener disposiciones ajenas a la materia tributaria. Pues dentro del mismo se imponen diversas obligaciones en materia energética a los titulares de permisos de distribución y expendio al público de gasolinas, diésel, turbosina, gasavión, gas licuado de petróleo y propano; además, las obligaciones referidas tienen como propósito promover la competencia económica en dicho sector y consisten en rendir diversos informes a la Comisión Reguladora de Energía sobre: a) precios de venta al público y a distribuidores de los diversos combustibles; b) los volúmenes vendidos y comprados de forma diaria; y, c) su estructura corporativa y de capital de forma anual. Lo anterior pone de manifiesto que el precepto citado no tiene un contenido tributario, al no estar relacionado con la obligación de autodeterminar el importe a pagar por alguna contribución, con el pago correspondiente, con los elementos esenciales de tributo alguno, ni con las facultades de comprobación que tiene la autoridad fiscal, así no se vinculan con obligaciones sustantivas en materia tributaria, sino que se desenvuelven dentro de cuestiones de competencia económica y de regulación administrativa del sector energético.<sup>331</sup>

Con fundamento en esta jurisprudencia, los jueces nacionales están obligados a considerar que la fracción I del el artículo 25 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2017, es inconstitucional, en consecuencia, no podrán fundamentar sus determinaciones con base en dicha norma. O lo que es

---

<sup>330</sup> Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de abril de 1995, última reforma 9/III/18 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46_090318.pdf)>, [consulta: 17 de julio, 2019].

<sup>331</sup> Tesis: 1a./J. 53/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, ubicada en publicación semanal, Julio de 2019.

lo mismo, deberán considerarla como no válida, como no perteneciente al sistema normativo referido.<sup>332</sup>

Por otra parte, cabe señalar que este criterio de identificación adolece de un problema no menor. Nino lo señala en los siguientes términos:

Cuando decimos que una norma es válida si proviene de otra norma que a su vez sea válida, la cadena de validación no puede progresar infinitamente...En especial, si hablamos de sistemas *positivos*, o sea de sistemas de normas originadas en actos de seres humanos, es imposible hallar siempre una norma que faculte la creación de otra, ya que los hombres sólo pueden realizar un número finito de actos de creación de normas.<sup>333</sup>

No obstante ello, trasciende los propósitos de este trabajo elaborar una teoría sobre el criterio último de validación dentro de un sistema normativo dado, ello habrá de corresponder a otros proyectos de investigación.

Baste indicar que una regla es un criterio de identificación que permite establecer qué normas forman parte del sistema normativo, es decir, qué normas deben considerarse como válidas.

En este punto cabe hacer una precisión: es verdad que las reglas constituyen el criterio de validez de las normas del sistema normativo, mas la validez a que dichas reglas refieren es la validez *formal* de las normas, no así la validez *material*, la cual es determinada por los principios.

Para el desarrollo del apartado siguiente (que hace referencia precisamente a los principios), se parte del supuesto de que en toda norma cabe distinguir un aspecto justificativo (que se suma a su aspecto directivo), es decir, que *en toda norma se apela a valores subyacentes*.<sup>334</sup>

Como fundamento de este argumento se tiene, a manera de ejemplo, el párrafo sexto de la fracción III del artículo 29 Bis de la LIC, el cual señala:

---

<sup>332</sup> Alchourrón y Bulygin establecen una subclasificación de las reglas de reconocimiento, a saber: reglas de admisión y reglas de rechazo. La fracción X del artículo 73 de la CPEUM, así como el artículo 4 de la LCNBV, serían un ejemplo de la primera; la jurisprudencia anteriormente transcrita, de la segunda. Cfr. Alchourrón y Bulygin, *op. cit.*, p. 112.

<sup>333</sup> Nino, *op. cit.*, p. 117.

<sup>334</sup> Atienza, Manuel, *El Derecho como argumentación*, Barcelona, Ariel, 2012, p. 222.

**Artículo 29 Bis. ...**

I. a III. ...

...

...

...

...

En caso de que la institución de banca múltiple que incurra en causal de revocación no presente los elementos que a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores acrediten que se han subsanado los hechos u omisiones señalados en la notificación correspondiente, o no reintegre el capital en la cantidad necesaria para mantener su operación dentro de los límites requeridos, en términos del presente artículo, dicha Comisión procederá a revocar la autorización respectiva, en protección de los intereses del público ahorrador, de la estabilidad del sistema financiero y del buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

...

...<sup>335</sup>

Aquí, el aspecto directivo de la norma consiste en que si la institución de banca múltiple que hubiere incurrido en alguna causal de revocación, no justifica ante la CNBV haber subsanado los hechos u omisiones que hubieren actualizado alguno de los supuestos previstos en el artículo 28 de la LIC, entonces la CNBV deberá declarar la revocación correspondiente.

Por su parte, el aspecto justificativo de la norma sería la protección de los intereses del público ahorrador, que constituye a su vez, su valor subyacente, el cual se protege a través del aspecto directivo de la norma.

Dicho de otra forma, se reconoce que “...*el Derecho incorpora valores morales, y que esos valores no pertenecen simplemente a una determinada moral social, sino a una moral racionalmente fundamentada...*”<sup>336</sup>

En el mismo sentido, Ronald Dworkin insiste en que “...*una teoría de la justicia es moral hasta el final...*”<sup>337</sup>, lo cual quiere decir que en el Derecho subyacen, necesariamente, valores morales.

---

<sup>335</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 17 de julio, 2019].

<sup>336</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 56.

<sup>337</sup> Dworkin, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2016, p. 27.



Este autor señala que existen actos que son “*incorrectos en sí mismos*”,<sup>338</sup> lo que implica que los juicios morales subyacentes en el derecho son verdaderos [o correctos], “...no en virtud de una concordancia, sino en vista de la alegación sustantiva que es posible hacer en su favor”.<sup>339</sup>

Es decir, de forma similar a como lo establece Atienza, si se acepta una conexión entre derecho y moral, esta debe ser racionalmente fundamentada, y para ello habrá que ofrecer buenas razones. Dworkin lo señala en estos términos: “*El reino moral es el reino del argumento*”.<sup>340</sup>

Resulta evidente que Dworkin es un autor neokantiano: postula que la verdad o corrección de un juicio moral no depende de una opinión mayoritaria, porque es independiente de las actitudes o creencias que tengan ciertos grupos o individuos al interior de una sociedad;<sup>341</sup> es correcto o verdadero por sí mismo.

Con base en estas proposiciones, es posible concluir que toda argumentación jurídica relacionada con principios es necesariamente de índole moral, y para que pueda predicarse verdad respecto de ella deben ofrecerse razones, es decir, debe ser una moral racionalmente fundamentada.

Así, la interpretación que se busca realizar del sistema normativo que regula al procedimiento de resolución de una institución de banca múltiple, parte del siguiente postulado: dicho sistema normativo está conformado por normas, reglas y principios, por lo que se considera que:

El contenido del derecho positivo, más que un conjunto unívoco y estable de significados fijos, es el resultado de un proceso incesante de atribución de sentido a normas y principios...extensión y comprensión de esos sentidos para ajustar la

---

<sup>338</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>339</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>340</sup> *Idem*.

<sup>341</sup> Según Nino, “...el racionalismo filosófico, cuyo exponente más lúcido fue Kant, defiende la tesis de que algunos enunciados tienen una verdad *necesaria*, que no depende de los accidentes que puedan darse o no darse en la realidad, y que se conoce *a priori* de toda experiencia sensible;...”. Cfr. Nino, *op. cit.*, p. 258.

El mismo Dworkin, al hablar sobre la moral, señaló: “...me apoyo sobre todo en la tesis de Immanuel Kant de que no podemos respetar adecuadamente nuestra humanidad a menos que respetemos la humanidad en otros. Cfr. Dworkin, *op. cit.*, p. 31.

regla al caso, y una multiplicidad de operaciones intelectuales en las que juegan factores valorativos.<sup>342</sup>

## 2. PRINCIPIOS QUE REGULAN LA RESOLUCIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE BANCA MÚLTIPLE

### 2.1. Aspecto ontológico de los principios

Al reconocer la existencia de principios dentro del sistema normativo que regula el procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple, se parte del supuesto de que tales principios deben ser *reconocidos* por el orden jurídico positivo; es decir, la postura que aquí se defiende no considera como parte de dicho sistema a principios que no hubiesen satisfecho las condiciones requeridas por las reglas de reconocimiento que el propio sistema normativo establece.

De acuerdo con Nino:

El positivismo no niega que una norma pueda ser calificada tanto de norma moral como de norma jurídica; lo que exige es que para identificar a la norma en cuestión como una norma jurídica ella debe satisfacer las condiciones fácticas implícitas en el concepto descriptivo de derecho (como lo es su reconocimiento por determinados órganos)<sup>343</sup>.

Valgan dos precisiones: el enfoque de que se parte en este trabajo no se funda en el positivismo, ni en ninguna de sus vertientes,<sup>344</sup> mas ello no quiere decir que no se coincida con alguno de sus postulados, como el hecho de reconocer como derecho únicamente al derecho denominado como “positivo” (se reconoce la necesidad de que los principios sean positivados, para lograr su efectiva aplicación).

En segundo lugar, tratándose de principios, vale la pena señalar que el sistema normativo únicamente se limita a reconocerlos, y lo hace integrándolos a

---

<sup>342</sup> Courtis, Christian, “El juego de los juristas. Ensayo de caracterización de la investigación dogmática”, en Courtis, Christian (ed.), *Observar la ley. Ensayos metodológicos de la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006, p. 110.

<sup>343</sup> Nino, *op.cit.*, p. 126.

<sup>344</sup> Sobre las distintas vertientes del positivismo y sus respectivas proposiciones, véase Nino, *op. cit.*, p 16 y ss.

través de las reglas de reconocimiento con que cuente para tal fin. El derecho, como sistema, no concede derechos, tan sólo los reconoce.

Dicho lo anterior, es menester hacer explícita la naturaleza ontológica de los principios, y ello se hará a través de contrastar las características ínsitas de aquellos, con las que son propias de las normas.

Al respecto, Gustavo Zagrebelsky, en su reconocida obra *El derecho dúctil*, desarrolló una de las teorías más completas por lo que hace a la distinción entre principios y normas (en la traducción de la obra se denominan como reglas), encaminada su vez, a desentrañar la naturaleza ontológica de los principios, es decir, su *ethos*.

En ella se tienen como características definitorias y distintivas de los principios las siguientes:<sup>345</sup>

1. Los principios desempeñan un papel constitutivo del orden jurídico, mientras que las normas se agotan en sí mismas, no tienen una fuerza constitutiva fuera de lo que ellas mismas significan.
2. A los principios se les *presta adhesión*, a las normas tan sólo se les obedece (si a, entonces b). Los principios carecen de supuesto de hecho (no siguen las reglas de la lógica).
3. Las normas proporcionan el criterio de nuestras acciones, nos dicen cómo debemos, no debemos, podemos actuar en determinadas situaciones específicas; los principios, en cambio, no dicen nada a este respecto, pero nos proporcionan *criterios para tomar posición* ante situaciones concretas pero que *a priori* parecen indeterminadas.
4. Los principios generan actitudes favorables o contrarias, de adhesión o apoyo, o de disenso y repulsa hacia todo lo que pueda estar implicado en su salvaguarda en cada caso concreto.

---

<sup>345</sup> Zagrebelsky, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. de Marina Gascón, 10ª ed., Madrid, 2011, pp. 109 a 111.

5. A los principios sólo se les puede dar algún significado operativo *haciéndoles reaccionar* ante algún caso concreto. Su significado no puede determinarse en abstracto, sino sólo en casos concretos.
6. Son solamente las normas las que pueden ser observadas y aplicadas mecánica y pasivamente, ello a través de mecanismos como el silogismo y la subsunción. La aplicación de los principios es completamente distinta, requiere que se *tome posición*.

Respecto de los principios que forman parte del sistema normativo que regula las instituciones de banca múltiple, es menester realizar algunas precisiones y matices en relación con la teoría esbozada por Zagrebelsky.

En primer lugar, en el presente trabajo no se propone que los principios reguladores del procedimiento de resolución sean constitutivos, tan sólo se reconoce que constituyen el parámetro de validez material de las normas que son parte del sistema, lo cual, como se verá en el apartado siguiente, tiene implicaciones por demás relevantes.

Es verdad que la aplicación de las normas sigue una lógica formal (una argumentación formal, diría Atienza), que se reduce al silogismo o la subsunción, mientras que *a los principios se les presta adhesión*, lo cual quiere decir que para su aplicación, se debe tomar una postura en cada caso concreto (¿qué derecho debe prevalecer respecto de otro y por qué? ¿En qué sentido se debe interpretar una norma X, de modo que dicha interpretación sea acorde al principio en cuestión?).

Que los principios generan posiciones controvertidas, de adhesión o repulsa, sólo es admisible cuando se les contrasta u opone con otros. Como lo señala Nino: “*Los principios distinguen de las reglas en que su aplicabilidad a un caso no es una cuestión de ‘todo o nada’, sino que depende del peso relativo en contraste con el de otros principios relevantes*”.<sup>346</sup>

---

<sup>346</sup> Nino, *op. cit.*, p. 125.

Aunado a lo anterior, cabe señalar que a los principios no les resulta oponible ninguna norma, más bien a la inversa: si una norma es contraria a un principio, existen dos posibilidades: o se interpreta de modo tal que resulta conforme con él, o se podría llegar al extremo de que sea inaplicada, si lo anterior no es posible.

Hasta aquí las precisiones y matices.

Por otro lado, es menester puntualizar que los principios no se aplican de manera subsidiaria en relación con las normas del sistema, es decir, sería un error asumir que la aplicación de principios se reduce por ejemplo, a subsanar lagunas normativas o axiológicas<sup>347</sup> del sistema que regula al procedimiento de resolución, o bien, a superar antinomias.

Los principios del sistema normativo que regula el procedimiento de resolución constituyen un mecanismo de protección de los usuarios de las instituciones de banca múltiple frente a las autoridades administrativas, las normas del propio sistema, e incluso, determinados actos de dichas instituciones.

Lo anterior supone que las autoridades administrativas, en el ejercicio de sus atribuciones en materia de regulación de las instituciones de banca múltiple, *tienen el deber de garantizar el cumplimiento de tales principios*. Ejemplos concretos de este deber a cargo de las autoridades reguladoras del procedimiento de resolución se desarrollarán en el apartado 3 de este capítulo.

Implica, de igual manera, que cuando una norma, en un caso particular determinado, vulnere estos principios, deberá ya sea interpretarse en un sentido que sea acorde al principio de que se trate, o bien, y en última instancia, inaplicarse, por ser dicha norma materialmente inválida. Ello presupone, por parte de los jueces, la necesidad de dar razones que justifiquen cualesquiera determinación que pudieran llegar a tomar.

---

<sup>347</sup> Una laguna normativa tiene lugar cuando las normas del sistema no proporcionan solución a un caso concreto; una laguna axiológica ocurre, en cambio, cuando la solución dada por el sistema se considera insatisfactoria. Los conceptos de laguna normativa y laguna axiológica son mutuamente excluyentes. *Cfr.* Alchourrón y Bulygin, *op. cit.*, pp. 156 y 157.

## 2.2. Principios y razonamiento jurídico

La existencia de principios al interior del sistema normativo que regula el procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple, supone que el razonamiento jurídico tiene que ser considerado como un tipo de razonamiento práctico.<sup>348</sup>

Vale la pena hacer notar que cuando aquí se habla de razonamiento jurídico, se hace referencia al que realizan tanto autoridades administrativas como jurisdiccionales. En ambos supuestos, se considera que el razonamiento jurídico que ofrezcan debe estar necesariamente orientado a asegurar un curso de acción determinado.

Se trata entonces, de un razonamiento práctico. Pero, ¿qué debe entenderse por razonamiento práctico? Atienza lo explica en los siguientes términos:

...razonamiento práctico no quiere decir simplemente razonamiento *referido* a la acción...*sólo es práctico el razonamiento que concluye estableciendo que una acción...es debida* (en un sentido muy amplio de la expresión que incluye tanto el deber deóntico –obligatorio, prohibido, permitido, facultativo–, como el deber técnico –necesaria o suficiente para alcanzar tal fin–) o *valiosa*.<sup>349</sup> (Énfasis añadido).

Es decir, debe suponerse que tanto las autoridades administrativas como los jueces que estuvieren involucrados en un caso particular en el que una determinada institución de banca múltiple atraviesare por el procedimiento de resolución, deberán tomar una determinación que conduzca a una acción que es considerada como debida.

Ahora bien, para que cualquier decisión pueda considerarse así como “debida”, necesariamente deberá garantizar los principios contenidos en el sistema normativo que regula dicho procedimiento.

Aún más, una determinación que no tomara en cuenta el cumplimiento de lo que dichos principios mandatan, tendría que considerarse como arbitraria (no debidamente fundamentada). Como puede verse, los principios y las razones que

---

<sup>348</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 195.

<sup>349</sup> *Ibidem*, p. 198.

proporcionen las autoridades para justificar sus determinaciones están inextricablemente vinculados.

En el aseguramiento de estos principios, las autoridades administrativas deberán tomar posición (Zagrebelsky), es decir, deberán adoptar aquella determinación que garantice el principio de que se trate, o bien, realizar la interpretación de la norma que lo maximice y procure.

Por lo que hace a los juzgadores, habrán de vigilar que las decisiones tomadas por las autoridades administrativas no sean contrarias a los principios que existen dentro del sistema normativo y deberán, además, justificar el por qué sus propias determinaciones los garantizan (razones justificativas).

Dicho esto, con base en la concepción de razonamiento jurídico que se propone adoptar en la presente investigación, la naturaleza ontológica de los principios se orienta a suministrar razones.

Así, de acuerdo con Manuel Atienza, los principios:

*...son razones, suministran razones para decidir en un determinado sentido...; esas razones deben sopesarse con otras provenientes de otros principios y que pueden tirar en una dirección opuesta...los principios carecen de condiciones de aplicación...Ello hace también que los principios (las razones de los principios) tengan mayor alcance argumentativo que las reglas.<sup>350</sup> (Énfasis añadido).*

En otras palabras, los principios suministran razones sustantivas (en atención a su propio contenido) para la acción, para establecer que una acción se prefiere sobre otra porque se le considera como más adecuada para garantizar a dichos principios (entonces, es debida). Como puede apreciarse, lo que aquí se propone es un método interpretativo respecto del sistema normativo que regula la resolución de las instituciones de banca múltiple.

---

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 219. Si bien Atienza utiliza el término “reglas”, para efectos de este trabajo debe entenderse que se habla de normas, con los alcances e implicaciones que ello supone, y que fueron previamente referidos.

### 2.3. Principios como parámetro de validez material

Una de las funciones más relevantes que se propone desempeñen los principios que forman parte del sistema normativo regulador del procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple, es la de erigirse como criterios últimos de validez del sistema.

Es decir, se propone que la validez de las normas no sólo se circunscriba al procedimiento u órganos a través de los cuales hubiere sido creada, sino que además el parámetro de validez se extienda al contenido de las normas.

Por lo que hace al aspecto meramente procedimental de las normas, las reglas de reconocimiento cumplen una función fundamental: establecen qué normas deben considerarse como pertenecientes a un sistema normativo determinado, permiten determinar qué normas deben considerarse como válidas al interior de dicho sistema.

Pero esta validez es de carácter estrictamente *formal*, ya que atañe únicamente a los procedimientos que ciertos órganos deben seguir para la creación e incorporación de normas al sistema, mas nada dicen con relación al contenido de éstas.

¿Qué ocurriría, por ejemplo, si se encontrara que la aplicación de una norma X es contraria al mandato imbíbido en alguno de los principios que rigen el procedimiento de resolución? Más aún, podría ocurrir que, *prima facie*, una norma tuviera la apariencia de ser conforme con tales principios, pero, al aplicarse se descubre que tuvo un efecto pernicioso respecto de su elemento justificativo, es decir, resultó contraria a alguno o varios principios del sistema normativo.

Aun cuando se hubiere determinado que dicha norma es formalmente válida, por haberse apegado el procedimiento de su creación a las reglas de reconocimiento del sistema, cualquier problema respecto del *contenido* de la norma quedaría sin una respuesta satisfactoria.



Es por ello que se propone que la validez de una norma del sistema que regula al procedimiento de resolución, trascienda el ámbito meramente formal, y se extienda a otro de carácter material, es decir, que la validez de las normas dependa no sólo del hecho de que hubieren sido creadas de acuerdo con los procedimientos establecidos con ese fin, sino que además su validez se haga depender de su contenido.

Es decir, se trata de una propuesta de sistematización vertical del sistema normativo, en el que se reconoce la existencia de normas situadas en distintos planos normativos.<sup>351</sup>

Esta propuesta de sistematización puede sintetizarse en los siguientes términos:

...la existencia de normas inválidas puede ser fácilmente explicada con sólo distinguir dos dimensiones de la regularidad o legitimidad de las normas: las que se puede llamar <<vigencia>> o <<existencia>>, que hace referencia a la *forma* de los actos normativos y que depende de la conformidad o correspondencia con las *normas formales* sobre su formación [es decir, las reglas de reconocimiento]; y la <<validez>> propiamente dicha,... que tiene que ver con su *significado* o contenido y que depende de la coherencia con las *normas sustanciales* sobre su producción [es decir, los principios].<sup>352</sup>

De este modo, la validez material es un asunto de *coherencia axiológica*: cuando el elemento justificativo (que trasciende al directivo) de una norma no sea congruente con la parte sustancial de uno o más principios, entonces la consecuencia sería que dicha norma debe tenerse como materialmente inválida.

Ahora bien, es menester enfatizar que, las normas que conforman el sistema normativo que regula al procedimiento de resolución, son en principio, *formal y materialmente válidas*. La invalidez material no puede determinarse *ex ante*, sino que únicamente puede predicarse con posterioridad a la aplicación de una norma determinada, lo cual implica que quien argumente la invalidez de cualesquiera de éstas, deberá proporcionar razones que justifiquen su aserción.

---

<sup>351</sup> Cfr. Courtis, Christian, *op. cit.*, p. 147.

<sup>352</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006, p. 21.

Recuérdese que la interpretación propuesta en este trabajo supone que el garantizar los principios que regulan al procedimiento de resolución constituye un deber a cargo de las autoridades que lo regulan; pues bien, si alguno de los involucrados en dicho procedimiento reputara a una norma X como materialmente inválida, estaría obligado a ofrecer razones que acrediten 1) la forma en que dicha norma habría violado cualesquiera de los principios del sistema, y 2) que, en consecuencia, las autoridades que la hubieren aplicado habrían violentado ese deber.

Ahora bien, de manera previa a determinar que, categóricamente, una norma es materialmente inválida, el juzgador (que es al único a quien correspondería tal decisión), tendría que hacer, en primer lugar, un análisis interpretativo de la norma en forma tal que sea posible hacerla compatible con los principios que rigen al referido procedimiento.

Si esa *interpretación armónica* no es posible, entonces y sólo entonces la consecuencia de la invalidez material de la norma (que tiene lugar cuando sus elementos directivos resultaren opuestos a sus elementos justificativos), sería su inaplicación.

Esta propuesta se justifica en tanto que a algunos de los principios reguladores del procedimiento de resolución, le son ínsitos algunos derechos fundamentales. Este planteamiento se abordará más adelante en este apartado.

#### **2.4. La estabilidad del sistema financiero, el óptimo funcionamiento del sistema de pagos, y la protección de los intereses del público ahorrador, como principios rectores del procedimiento de resolución**

Tal y como quedó establecido en el capítulo anterior, son diversos los métodos de resolución (en sentido estricto), por los que puede atravesar una institución de banca múltiple, a saber:

- 1) Liquidación (administrativa, convencional y judicial);
- 2) Saneamiento (mediante apoyos o créditos);

- 3) Pago, en términos de lo dispuesto por el artículo 198 de la LIC y,
- 4) Transferencia de activos y pasivos, en términos de los dispuesto por los artículos 194 o 197 de la LIC.

Ahora bien, el que la autoridad correspondiente (que puede ser la CNBV, el CEB, o ambas de manera conjunta), determine qué método de resolución corresponde a la institución de banca múltiple con problemas de liquidez y/o solvencia, depende de varios factores, como los que a continuación se explican:

Si una institución de banca múltiple actualizase los supuestos contenidos en las fracciones IV, V, VI y/o VIII de la LIC, ello supone que la salida del mercado financiero de la institución respectiva podría implicar un riesgo para la estabilidad o solvencia del sistema financiero y/o para el adecuado funcionamiento del sistema de pagos; lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 Bis-6 de la LIC.

En el mismo sentido, se considera que la salida del mercado de una institución de banca múltiple que hubiere actualizado cualesquiera de las hipótesis previstas en las fracciones I, II y VII del artículo 28 de la LIC, no representa una amenaza para el sistema financiero ni para el sistema de pagos.

Al respecto, es menester realizar la siguiente disquisición: de acuerdo con lo que señala la LIC, cuando alguna institución de banca múltiple actualizare la hipótesis prevista en la fracción VII del artículo 28 de esta ley, ello no representaría un riesgo ni para el sistema financiero ni para el sistema de pagos, esto es así porque dicha hipótesis no está contenida en el artículo 29 Bis-6 de la LIC, el cual justamente señala que supuestos sí son considerados como una amenaza para dicho sistema financiero o para el sistema de pagos.

A mayor abundamiento, la fracción VII del artículo 28 de la LIC dispone que:

**Artículo 28.-** La Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con aprobación de su Junta de Gobierno, después de escuchar a la institución de banca múltiple afectada, así como la opinión del Banco de México y del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, podrá declarar la revocación de la autorización que le haya otorgado a aquélla para organizarse y operar con tal carácter, en los casos siguientes:  
I. a VI. ...

VII. Si la institución reincide en la realización de operaciones prohibidas previstas en el artículo 106 de esta Ley y sancionadas conforme al artículo 108 Bis de la misma, o si se ubica por reincidencia en el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción IV del artículo 108 de esta Ley. Se considerará que la institución reincide en las infracciones señaladas en el párrafo anterior, cuando habiendo incurrido en una infracción que haya sido sancionada, cometa otra del mismo tipo o naturaleza, dentro de los dos años inmediatos siguientes a la fecha en que haya quedado firme la resolución correspondiente, y

VIII. ...

...

...

...<sup>353</sup>

No es claro cuáles fueron las razones que el legislador consideró para determinar que la actualización de este supuesto no suponía un riesgo para el sistema financiero o el sistema de pagos.

Piénsese, por ejemplo, que la institución de banca múltiple que se encontrare en este supuesto se tratara de una institución de importancia sistémica local. Sin duda, la salida del mercado financiero de una institución de banca múltiple con estas características podría representar un riesgo para el sistema financiero en su conjunto, y para el sistema de pagos (al igual que para los intereses del público ahorrador), por lo que se considera que la fracción VII del artículo 28 de la LIC debería incluirse en los supuestos que prevé el artículo 29 Bis-6 de dicha ley.

Señalado lo anterior, y a riesgo de ser reiterativo, la LIC establece que sólo la actualización de los supuestos previstos en las fracciones IV, V, VI y VIII de su artículo 28 implican un riesgo para el sistema financiero y el sistema de pagos, y aunque la ley no lo exprese, debe entenderse que ese riesgo existe también para los intereses del público ahorrador.

Si se actualizaran alguno de los supuestos previstos en las fracciones I a III, y VII del artículo 28 de la LIC, este cuerpo normativo establece que dicho riesgo no está presente.

---

<sup>353</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma a esta fracción 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 26 de julio, 2019].

Ahora bien, ¿por qué se afirma que el garantizar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, y el asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de pagos constituyen principios a partir de los cuales las autoridades que rigen el procedimiento de resolución (en sentido amplio), deben fundar sus respectivas determinaciones?

Esto es así dado que, una vez que se hubieren actualizado cualesquiera de las hipótesis contenidas en las fracciones IV, V, VI y VIII del artículo 28 de la LIC, el CEB deberá determinar cuál es el método de resolución que precisamente garantizaría tanto la estabilidad o solvencia del sistema financiero, como el óptimo funcionamiento del sistema de pagos.

Dicho de otra forma, el CEB deberá resolver qué método de resolución representa o supone el menor riesgo para el sistema de pagos y para el sistema financiero.

Lo anterior quiere decir que el garantizar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, así como el asegurar el adecuado funcionamiento del sistema de pagos, son el fundamento con que cuenta este cuerpo colegiado (recuérdese que el CEB es un órgano en el que están representadas las autoridades financieras), para determinar qué método o métodos de resolución aplicar, de ahí su carácter de principios del procedimiento de resolución.

El que ambas premisas constituyan principios tiene importantes repercusiones respecto del proceso de resolución. En primer lugar, para que la decisión del CEB (y con posterioridad, de la CNBV si la institución de que se trate entrare en estado de liquidación), se considere como debidamente fundamentada, esta autoridad deberá expresar las razones por las cuales estimó que el método de resolución elegido representaba el menor riesgo para el sistema financiero y para el sistema de pagos.

Si estas razones están ausentes, aun cuando la autoridad respectiva llegare a invocar la aplicación de cualesquiera de los artículos de la LIC para fundamentar su decisión, ésta deberá considerarse como no debidamente fundamentada (incluso

como arbitraria),<sup>354</sup> ya que en este supuesto las determinaciones de la autoridad correspondiente deberán estar fundadas no sólo en normas, sino, primordialmente, en los referidos principios.

Aunado a lo anterior, aceptar que tales premisas son principios implica a su vez que el resto de las normas que regulan el procedimiento de resolución, se encuentran subordinadas a garantizar la estabilidad del sistema financiero así como el óptimo funcionamiento del sistema de pagos.

Dicho de otra forma, la validez material de las normas que regulan este procedimiento está determinado por los principios previamente indicados.

Ante tal escenario, vale la pena plantear esta interrogante: ¿qué debería hacer un juzgador que considerase que la decisión de la autoridad administrativa respectiva no fundamentó adecuadamente su decisión, o más aún, que transgredió alguno de los principios señalados? ¿Qué determinación debería adoptar este juez si estima que alguna norma del sistema normativo que rige este procedimiento, es contraria a cualesquiera de los principios anteriormente referidos?

Cualquiera que sea su determinación, este juez deberá dar razones que justifiquen el por qué la determinación que adopta garantiza la estabilidad o solvencia del sistema financiero y el idóneo funcionamiento del sistema de pagos (decisión justificativa, no meramente explicativa).

Por otra parte, se insiste en que la garantía de estabilidad del sistema financiero y el sistema de pagos son principios en tanto que es con base en ellos

---

<sup>354</sup> Siguiendo el razonamiento desarrollado por Atienza, respecto de la naturaleza de las decisiones, puede decirse que existen decisiones basadas en razones explicativas y justificativas. Las primeras precisamente *explican* el por qué una autoridad tomó determinada decisión en X caso: *con base en la actualización de ciertos supuestos contenidos en la ley la autoridad respectiva determinó que...*; por otro lado, las decisiones justificativas son aquellas que, valga la redundancia, justamente pueden ayudar a *justificar* esa determinación: *¿por qué es correcta, aceptable o debida?*

En este sentido, justificar una determinación con base en principios implica que para que una decisión por parte de la autoridad que regula el procedimiento de resolución no se considere como arbitraria debe contener, necesariamente, este elemento justificativo; de lo contrario, sería legítimo sostener que tal decisión sería arbitraria, y no solamente indebidamente fundamentada.

Cfr. Atienza, *op. cit.*, p. 99.

que el CEB determina qué método de resolución asegura la estabilidad del sistema financiero y del sistema de pagos.

Tan es así, que si el CEB determina que el incumplimiento de las obligaciones de una institución de banca múltiple sin liquidez y/o insolvente podría representar un riesgo para el sistema financiero y para el sistema de pagos (de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 Bis-6 de la LIC) entonces, y con fundamento en lo que señala la fracción II del artículo 148 de la LIC, la institución de que se trate podrá ser objeto de saneamiento, o bien, entrará en estado de liquidación (mediante el pago de pasivos regulado por el artículo 198 de la LIC, o bien, a través de la transferencia de activos y pasivos, que regulan los artículos 194 y 197 de dicha ley).

Si por el contrario, el CEB establece que el incumplimiento de las obligaciones a cargo de una institución de banca múltiple sin liquidez y/o insolvente, no pone en riesgo la estabilidad del sistema financiero ni el sistema de pagos (de acuerdo con artículo 29 Bis-6 de la LIC) entonces, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 29 Bis-12 de la LIC, la CNBV revocará la autorización para organizarse y operar como institución de banca múltiple, y ésta entrará, automáticamente, en estado de liquidación, lo anterior, de acuerdo con lo que estatuye la fracción I del artículo 148 de la LIC.

¿Ello implicaría que cuando una institución de banca múltiple se ubicare en alguno de los supuestos contenidos en las fracciones I a III y VII del artículo 28 de la LIC, el procedimiento de resolución por el que atravesare dicha institución no se rige por estos principios?

La respuesta categórica es no, por las siguientes razones. Cuando una institución de banca múltiple actualizare alguna de las hipótesis referidas en el párrafo precedente, ello sólo significaría que los principios anteriormente señalados no se aplicarían para efecto de determinar qué método de resolución corresponde aplicar a la institución respectiva, porque ello está determinado *ex ante*, por la ley: si dicha institución se encontrare en alguno de estos supuestos, entrará en estado de liquidación (judicial), por así disponerlo el último párrafo del referido artículo 28 de la LIC.

Vale la pena señalar que si la institución respectiva actualizare la fracción II del artículo 28 de la LIC, podría ésta incluso optar por la liquidación convencional, a condición de que cumpla con ciertos requisitos (mismos que fueron desarrollados en el apartado 3 del Capítulo 3 de esta investigación).

Una vez que la institución de banca múltiple de que se trate entra en estado de liquidación, las determinaciones que eventualmente tomaren las autoridades que regulan el procedimiento de resolución, deberán fundarse en los principios ya señalados: la estabilidad del sistema financiero y el idóneo funcionamiento del sistema de pagos.

Por lo que hace a la protección de los intereses del público ahorrador, como principio que rige al procedimiento de resolución, éste merece una fundamentación distinta, cuyo desarrollo será el objeto del siguiente apartado.

## **2.5. La protección de los intereses del público ahorrador: principio rector del procedimiento de resolución.**

La LIC tiene como objeto central (aunque no único), la protección de los intereses del público ahorrador. Lo anterior encuentra su fundamento en el artículo 1° de esta ley, el cual a letra señala lo siguiente:

**Artículo 1o.-** *La presente Ley es de orden público y observancia general en los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas podrán realizar, su sano y equilibrado desarrollo, la protección de los intereses del público y los términos en que el Estado ejercerá la rectoría financiera del Sistema Bancario Mexicano.*<sup>355</sup> (Énfasis añadido).

Ahora bien, decir que la protección de los intereses del público ahorrador es meramente un objetivo entre muchos que enuncia la LIC, sería inexacto.

---

<sup>355</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma a este artículo 1/II/08 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 27 de julio, 2019].



La tesis que aquí se defiende considera que dicha protección es un *principio*, a partir del cual se predica la (in)validez del resto de las normas que conforman el sistema normativo.

La cuestión a dilucidar en este punto es: ¿Por qué es un principio y no simplemente un objetivo, tal como lo señala el artículo 1° de la LIC? Podría señalarse que lo es justamente porque persigue un fin que puede considerarse como “bueno”: la protección de los intereses del público ahorrador.

No obstante lo anterior, si se pretendiere una fundamentación que tuviere como base el concepto de lo bueno, tendría como limitación preponderante el que sería necesariamente consecuencialista, es decir, su carácter de “bueno” quedaría supeditado a un sinnúmero de circunstancias y contextos: ¿es bueno por el número de individuos a los que busca proteger? O bien, ¿la protección de los intereses del público coadyuvaría al crecimiento y desarrollo del sistema bancario o financiero, y de ahí deriva su carácter de “bueno”?

Todas estas interrogantes tendrían forzosamente respuestas utilitaristas (el mayor beneficio para el mayor número), las cuales son, en esencia, relativistas.<sup>356</sup>

La fundamentación aquí propuesta parte del reconocimiento de que, como lo señalara Kant:

...las leyes o principios morales son *autónomos*, o sea son leyes que uno se da a sí mismo con abstracción de los dictados de cierta autoridad humana o divina o de los de nuestros propios deseos o impulsos. Son también *categoricos*, porque...lo que ellos ordenan no está condicionado a que tengamos ciertos fines o deseos. [Y son] asimismo, *universales*, puesto que si son los principios que queremos como puros seres racionales con abstracción de nuestras inclinaciones y deseos

---

<sup>356</sup> El relativismo es aquella corriente de pensamiento que postula cualquier juicio de índole moral es necesariamente relativo. Al respecto Nino señala que: “...En el plano de la ética sociológica el relativismo ético consiste en sostener que distintas sociedades, grupos humanos o personas difieren o han diferido en lo que consideran bueno o justo y en las pautas morales que observan... [Sin embargo,] el que las sociedades o los individuos difieran o hayan diferido en sus convicciones morales no implica que todas esas convicciones sean válidas o verdaderas por igual.

En el plano de la ética normativa el relativismo ético consiste en afirmar que lo que es bueno o justo para un individuo o sociedad no es bueno o justo para otro... [ello] viola la exigencia de consistencia puesto que si yo sostengo que algo es bueno, sostengo implícitamente que no es malo y que cualquiera que sostuviese que lo es estaría equivocado”.

Cfr. Nino, *op.cit.*, p. 377.

contingentes..., entonces se sigue que cada ser racional querrá la misma ley que querría otro ser racional, y, por tanto, esa ley moral obliga a todos los seres racionales por igual.<sup>357</sup>

Este ejercicio de fundamentación parte, de igual forma, de considerar que en efecto existe un vínculo entre derecho y moral, pero que no se trata de una moral a la que se adscribe un determinado grupo, sino de una moral racionalmente fundamentada (Atienza), respecto de la cual puede predicarse verdad o corrección a partir de su contenido sustantivo (Dworkin).<sup>358</sup>

Dicho lo anterior, es menester retomar la pregunta planteada en párrafos anteriores: ¿por qué la protección de los intereses del público ahorrador es un principio? *Lo es porque en él se encuentran ínsitos derechos fundamentales.*<sup>359</sup> Es decir, la violación a este principio implicaría necesariamente la transgresión a los derechos fundamentales que le son consustanciales.

En primer lugar, debe decirse que uno de los derechos fundamentales que es inherente al citado principio es el de *propiedad*. Así, violentar el principio de protección a los intereses del público ahorrador supone, a su vez, una violación al derecho de propiedad de los ahorradores.

Se afirma que la propiedad es un derecho fundamental en tanto que él mismo se encuentra plasmado en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos

---

<sup>357</sup> *Ibidem*, p. 403.

<sup>358</sup> Véase *supra*, notas a pie de página 337 y 338, respectivamente.

<sup>359</sup> “Son derechos fundamentales aquellos que están consagrados en la Constitución, es decir, en el texto que considera supremo dentro de un sistema jurídico determinado; por ese solo hecho y porque el propio texto constitucional los dota de un estatus jurídico privilegiado...tales derechos son fundamentales”.

*Cfr.* Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, 2004, p. 2.

Cabe señalar que a partir del 10 de junio de 2011, el texto supremo en nuestro país es lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha denominado como “*Parámetro de Control de Regularidad Constitucional*”, es decir, los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. Justamente en virtud de ese reconocimiento por parte de ese texto supremo, es que son denominados como derechos fundamentales, en oposición a derechos humanos.

*Cfr.* Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Engrose del Expediente Varios 912/2010*, julio de 2011, p. 33.

Humanos (en adelante, referida como CADH), intitulado *Derecho a la propiedad privada*, el cual a la letra dispone:

**Artículo 21. Derecho a la Propiedad Privada**

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.

2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley.

3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.<sup>360</sup>

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a través de su función contenciosa (recuérdese que la otra es la consultiva), ha emitido Jurisprudencia en la que define a la propiedad privada en los siguientes términos:

El Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia, un concepto amplio de propiedad privada que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables o como objetos intangibles, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. La Corte se pronunció sobre el concepto de bienes, en el caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, en el cual lo definió como “cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona” y consideró que “dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor.”<sup>361</sup>

Así, con base en esta definición puede colegirse que la propiedad privada se conforma por bienes que pueden ser apropiables o intangibles, muebles o inmuebles, corporales e incorporeales, y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor (pecuniario, se entiende). Es pues, todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona. Y es un derecho fundamental.<sup>362</sup>

---

<sup>360</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981 [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199960&pagina=6&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199960&pagina=6&seccion=0)>, [consulta: 27 de julio de 2019]. Vale la pena hacer notar que con fecha 24 de febrero de 1999, se promulgó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que contiene la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, firmado por el entonces presidente de la República Ernesto Zedillo Ponce de León.

<sup>361</sup> *Caso Muelle Flores vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de marzo de 2019 [en línea] <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_375\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf)>, párrafo 212, [consulta: 28 de julio, 2019].

<sup>362</sup> Así lo reconoció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de Tesis 350/2013, en la que señaló:

Por su parte, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, referida como CPEUM), establece la propiedad como un derecho fundamental. En su artículo 14 dispone lo siguiente:

*Artículo 14.* A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus *propiedades, posesiones o derechos*, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...  
...<sup>363</sup>

Este artículo establece las garantías de audiencia y de legalidad. Una garantía es el medio con que las personas cuentan para hacer valer un derecho fundamental que hubiere sido conculcado por una autoridad. Tratándose del artículo 14 constitucional, éste protege los derechos fundamentales a la libertad y la propiedad.

Del mismo modo, en el principio de protección de los intereses del público ahorrador está inmerso el derecho a la dignidad humana y todas sus vertientes, a saber: el derecho a la integridad física y psíquica, el derecho al honor, así como el derecho al libre desarrollo de la personalidad.<sup>364</sup>

La CADH sobre la dignidad de la persona, señala:

**Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad**

---

“...la nota distintiva de la usura como una forma de explotación del hombre por el hombre, es decir, como fenómeno contrario al *derecho humano de propiedad* previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consiste en que ocurra que una persona obtenga en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de otro...

[...]

...las autoridades judiciales, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el caso, *el derecho humano a la propiedad* en la modalidad de prohibición de la usura como forma de explotación del hombre por el hombre, lo que les faculta a efectuar el control de convencionalidad *ex officio*...”. (Énfasis añadido).

Cfr. Primera Sala, Contradicción de Tesis 350/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 349.

<sup>363</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de febrero de 2017, última reforma a este artículo 9/XII/05 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)>, [consulta: 27 de julio, 2019].

<sup>364</sup> Cfr. Tesis: 2a./J. 73/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, junio de 2017, p. 699.

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques.<sup>365</sup>

Ello quiere decir que la transgresión a este principio implicaría una violación a la dignidad humana del o los sujetos en cuyo perjuicio se hubiere cometido la violación al principio de protección de los intereses del público ahorrador. Supondría, a la vez, una posible injerencia abusiva en su vida privada o de su familia, y un posible daño en su honra y reputación, tal como lo señala la CADH.

Parecería exagerado afirmar que un daño patrimonial, una afectación al derecho a la propiedad privada, pudiere derivar en una afectación a la dignidad humana, sin embargo, piénsese por ejemplo, en el caso de familias que hubieren perdido su auto, casa, ahorros, etc., como consecuencia de una crisis bancaria. ¿Acaso en una situación semejante, estas personas hipotéticas no verían afectada su honra (pasarían a ser deudores incumplidos), su integridad física y psíquica (puede que por el estado precario en que se encontraren, no tuvieren acceso a servicios de salud, o que, como resultado de la pérdida gravosa de su patrimonio, su salud se viese afectada), incluso, su dignidad (si perdiesen la casa que habitaban, porque no poder pagarla o porque les fuera embargada, y en consecuencia, se vieran forzados a vivir en condiciones de hacinamiento)?

La dignidad humana no es una simple declaración ética. Es un derecho fundamental y, por ende, las autoridades del Estado mexicano tienen el deber concomitante de garantizar y proteger la dignidad de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Así lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia que a continuación se cita:

---

<sup>365</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981 [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199960&pagina=6&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199960&pagina=6&seccion=0)>, [consulta: 27 de julio de 2019].

DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.

La dignidad humana no se identifica ni se confunde con un precepto meramente moral, sino que se proyecta en nuestro ordenamiento como un bien jurídico circunstancial al ser humano, *merecedor de la más amplia protección jurídica*, reconocido actualmente en los artículos 1o., último párrafo; 2o., apartado A, fracción II; 3o., fracción II, inciso c); y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En efecto, el Pleno de esta Suprema Corte ha sostenido que la dignidad humana funge como un principio jurídico que permea en todo el ordenamiento, pero también como *un derecho fundamental que debe ser respetado* en todo caso, cuya importancia resalta al ser la base y condición para el disfrute de los demás derechos y el desarrollo integral de la personalidad. Así las cosas, la dignidad humana no es una simple declaración ética, sino que *se trata de una norma jurídica que consagra un derecho fundamental a favor de la persona y por el cual se establece el mandato constitucional a todas las autoridades, e incluso particulares, de respetar y proteger la dignidad de todo individuo*, entendida ésta -en su núcleo más esencial- como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.<sup>366</sup> (Énfasis añadido).

Con base en esta Jurisprudencia es posible afirmar que el deber de respetar la dignidad de todo individuo, corre a cargo no sólo de las autoridades del Estado mexicano, sino también de los particulares.<sup>367</sup>

Si ello se interpreta a la luz del procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple, se debe concluir que no solamente las autoridades administrativas y jurisdiccionales en él involucradas, sino también las propias

---

<sup>366</sup> Tesis: 1a./J. 37/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 633.

<sup>367</sup> La horizontalidad de los Derechos Humanos no solamente se encuentra reconocida en nuestra legislación (fracción II del artículo 5° de la Ley de Amparo), sino que, además, los juzgadores nacionales comienzan a fundar en ella sus determinaciones, como puede verse en la siguiente Tesis, dictada por los Tribunales Colegiados de Circuito:

DERECHOS HUMANOS. CONSTITUYEN UN LÍMITE A LA AUTONOMÍA DE LA VOLUNTAD, Y SON OPONIBLES FRENTE A PARTICULARES EN UN PLANO DE HORIZONTALIDAD.

*El acto de un particular por el que se crea el derecho privado no escapa a los controles de constitucionalidad y de convencionalidad, pues aun cuando está sujeto a la teoría de la voluntad de las partes tiene un límite, y ese límite son los derechos humanos, oponibles no sólo a los poderes públicos sino también a los particulares; de manera que si bien esos derechos son valederos en un plano de verticalidad -en una relación de supra a subordinación- también son válidos en un plano de horizontalidad, es decir, en las relaciones de coordinación, al ser un límite a la autonomía individual, puesto que si al Estado se le exige respeto a tales derechos, no hay razón para que el particular no los respete frente a otro particular. (Énfasis añadido).*

*Cfr. Tesis: XI.1o.A.T.2 K, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2012, p. 1723.

instituciones de banca múltiple que son objeto de dicho procedimiento, tienen el deber de respetar y garantizar la dignidad de todo individuo, en particular de sus ahorradores, por lo que *les está prohibida la violación al principio de protección de los intereses del público*; si ello acontece, debe traducirse en una sanción en contra de dichas instituciones (de lo que se hablará en el subapartado siguiente).

Asimismo, si bien no podría asegurarse que el derecho fundamental al trabajo o a la seguridad social sean ínsitos al principio de protección de los intereses del público ahorrador, debe reconocerse que es una posibilidad que durante una crisis bancario-financiera se produzca la afectación a más de un derecho fundamental, sea ésta consustancial o no al principio de protección de los intereses del público ahorrador.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, referida como Corte IDH) ha dicho: “...*la Corte considera que... los derechos a la seguridad social, a la integridad personal y la dignidad humana se interrelacionan, y en ocasiones, la vulneración de uno genera directamente la afectación del otro...*”.<sup>368</sup>

Debe recordarse que “...*Los derechos humanos son interdependientes, es decir están vinculados entre ellos y son indivisibles, que no pueden separarse o fragmentarse unos de otros.*”<sup>369</sup>

En síntesis, al principio de protección de los intereses del público ahorrador le son inherentes los derechos fundamentales de propiedad y de dignidad humana (y su violación podría significar a su vez la violación a otros derechos fundamentales).

Asimismo, es menester señalar que el derecho fundamental de propiedad implica una prohibición: la explotación del hombre por el hombre. Ello supone que

---

<sup>368</sup> *Caso Muelle Flores vs. Perú*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 6 de marzo de 2019, párrafo 204.

<sup>369</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos Humanos* [en línea], <<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>>, [consulta: 27 de julio, 2019].

el garantizar el principio de protección de los intereses del público ahorrador implica la prohibición de dicha explotación. O, dicho de otra forma, cuando ésta tiene lugar, aquel principio es violado (y de manera concomitante, los derechos imbitos en él).

Así lo establece el artículo 21.3 de la CADH, mismo que dispone: *“Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley.”*<sup>370</sup>

En este sentido, la Corte IDH no ha elaborado una definición ni esbozado las probables implicaciones de la explotación del hombre por el hombre. No obstante ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre el particular, ha hecho el siguiente pronunciamiento:

...el imperativo constitucional de fuente internacional derivado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relativo a que la ley debe prohibir la usura, consiste en que la ley no debe permitir la usura como forma de explotación del hombre por el hombre, o sea, que la ley no debe permitir que una persona obtenga en provecho propio y de modo abusivo sobre la propiedad de otro un interés excesivo...<sup>371</sup>

Si se admite que el género es la explotación del hombre por el hombre, y la usura una especie de aquél, el precepto transcrito puede reformularse así: la ley debe prohibir la explotación del hombre por el hombre (y cualesquiera de sus especies), así como el que una persona obtenga en provecho propio y de modo abusivo una ganancia o lucro excesivos.

Y es justamente uno de los objetivos del principio de protección de los intereses del público ahorrador el evitar que, dentro de la relación contractual que se da entre ahorradores e instituciones de banca múltiple, el evitar que éstas obtengan una ganancia o lucro excesivos, en menoscabo de los intereses de aquellos, es decir, busca evitar la explotación del hombre por el hombre, proscrita

---

<sup>370</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 7 de mayo de 1981 [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199960&pagina=6&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199960&pagina=6&seccion=0)>, [consulta: 27 de julio de 2019].

<sup>371</sup> Cfr. Primera Sala, Contradicción de Tesis 350/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014, p. 349.



por la CADH y por la Jurisprudencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Debe entenderse que si bien, esta prohibición es aplicable al procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple (las autoridades que lo regulan deben evitar y sancionar esta clase de explotación), trasciende a esta última, ya que su aplicación debe darse dentro y fuera de dicho procedimiento.

Así, se tiene que el parámetro de control de regularidad constitucional prohíbe la explotación del hombre por el hombre, lo cual tiene como consecuencia más relevante el que las autoridades jurisdiccionales que conocieren del procedimiento de resolución respectivo, deberán realizar una interpretación de las normas que rigen a dicho procedimiento, de manera tal que se subsanen posibles afectaciones a éste (y a cualesquiera otros derechos fundamentales), garantizando así su más amplia protección.<sup>372</sup>

Asimismo, el que durante el procedimiento de resolución de una institución de banca múltiple las autoridades administrativas y jurisdiccionales que conocieren de él, garanticen el efectivo cumplimiento del principio de protección de los intereses del público ahorrador, constituye un medio idóneo para cumplir con la prohibición de explotación del hombre por el hombre que establece el parámetro de control de regularidad constitucional.

En resumen, se tiene que el principio de protección de los intereses del público ahorrador comprende:

- 1) El derecho fundamental de propiedad;
  - 2) El derecho a la dignidad humana (y los derechos que le son inherentes)
- y,
- 3) La prohibición absoluta de la explotación del hombre por el hombre.

---

<sup>372</sup> Cfr. Tesis: VI.2o.C. J/32, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2019, p. 2395.



Como colofón de este ejercicio de fundamentación, y a manera de soporte de la afirmación realizada con anterioridad, en el sentido de que una violación al principio de protección de los intereses del público ahorrador, supone necesariamente la violación a uno o más derechos fundamentales, se presenta el testimonio de diez personas que padecieron, en forma directa, los estragos de la crisis bancaria (que también fue económica), que acaeció en las postrimerías del año de 1994 del pasado siglo.

Mediante estos testimonios se busca mostrar que cuando tiene lugar una crisis de solvencia y/o de liquidez por parte de una o más instituciones de banca múltiple (que puede devenir en una crisis sistémica), las afectaciones o daños no se reducen a cifras o variables, *sino que podrían implicar la violación a derechos fundamentales.*

1. Hombre – empresario. Me asocié con una empresaria industrial para construir viviendas en el estado de Puebla. Para tal efecto, solicité un par de créditos que me permitieron concluir los departamentos, pero cuando finalmente se pusieron a la venta, vino la crisis económica... Frente al problema resolví reestructurar la deuda. De las opciones existentes, opté por la figura de «dación en pago», que consiste en entregar un bien, ya sea mueble o inmueble para saldar una deuda. Se refinanció mi crédito, para lo cual firmé un nuevo documento. En éste se estipulaba que mi deuda pasaría, de ser pagada de 3 a 20 años...<sup>373</sup>

---

<sup>373</sup> ESPINOSA RUGARCÍA, Amparo y CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique (eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: la historia contada por sus protagonistas*, t. III: *Banqueros*,

2. Mujer - investigadora - crédito hipotecario... hicimos una solicitud a Bancomer, para completar los 185 mil pesos del costo total del inmueble, que eran unos 55 mil dólares más o menos. Pedimos un crédito de 115 mil pesos. El crédito nos lo otorgaron en 1992 a 15 años. Comenzamos pagando mensualidades como de 2 mil pesos. Lamentablemente, se vino la crisis de 1994, y con ello las tasas de interés se duplicaron y nos obligaron a reestructurar... Después de esa reestructuración, ¡resultó que sólo habíamos amortizado como 4 mil pesos de la deuda! Nunca entendimos cómo se dio la reestructuración, pero habíamos acordado pagarla a 15 años. Con la devaluación y la aparición de las UDIS, de un día para otro nuestro crédito se alargó 10 años más.<sup>374</sup>

3. Mujer - ama de casa - crédito hipotecario. Cuando me casé, mi familia era de clase acomodada, quizá alta, con proyección a más. No teníamos hijos, éramos jóvenes, mi esposo hizo una carrera, tenía buenos puestos. Así que planeamos a futuro, teníamos forma de hacerlo y por eso tomamos el crédito hipotecario para una casa. La crisis nos pegó fuerte... Mi crédito hipotecario lo obtuve en 1992, antes de que las tasas de interés se dispararan [...] El crédito lo sacamos entre mi esposo y yo... Ante la amenaza de que si no pagábamos nos quitarían la casa, acudimos a abogados y demandamos al banco. En el Barzón había abogados a los que se les pagaba como se podía. Mi caso no fue el único. Mi tío vivía en Cuernavaca, también tenía deuda con el banco y lo presionaron para firmar un nuevo contrato tasado en UDIS. Le dio un derrame cerebral por el estrés que le provocó la idea de perder su casa, pues tenía a su esposa y sus hijos y el dinero era insuficiente. Falleció debido al derrame. Mucha gente perdió muchas cosas y pasó por lo mismo que mi tío, enfermaron o murieron, pero eso no se puede probar, sólo pasó.<sup>375</sup>

4. Hombre - empresario. Hambre, tristeza y suicidio es lo que me viene a la mente cuando pienso en la crisis de 1994. Fue un periodo espantoso. La crisis la viví de manera muy cercana desde Canacintra. Resultaba impresionante ver las instalaciones vacías y un fuerte ambiente de desolación, especialmente si se le compara con un par de años antes a la crisis y todavía más atrás, antes del Tratado de Libre Comercio (TLC). Todo aquello parecía una funeraria, con caras largas y preocupadas, sin saber qué hacer y cómo salir. Varios empresarios se vieron en la necesidad de disminuir su personal hasta el extremo de despedir a gente de toda su confianza, sujetos que conocían de 40 ó [sic] 50 años atrás.<sup>376</sup>

5. Hombre - comunicólogo - crédito hipotecario. Yo compré mi casa el 16 de diciembre de 1994. Firmé la hipoteca de mi casa, y creo que la devaluación fue ese mismo día o un día después. Para mí el impacto fue sumamente fuerte. Vendí un auto para poder pagar el enganche, me dieron el crédito, firmé los papeles y a las pocas horas ya no debía la cantidad inicial sino 4 ó [sic] 5 veces más. [...] Confía me prestó 340 mil pesos para la compra de una casa. Este crédito se iba a costear en 20 años e iba a pagar 4 veces más. Al final, mi deuda era como de un millón 200 mil pesos a 20 años... Yo traté de mantener el pago de mi hipoteca casi durante un año, hasta que ya no pude. Se me disparó el crédito y se me dispararon las tarjetas de crédito. Llegó un momento en que, o pagaba mis gastos básicos, o pagaba las tarjetas.<sup>377</sup>

6. Mujer - ama de casa. Las deudas con el banco nunca se terminan si no se liquidan de una vez. Los intereses de ese crédito me estaban comiendo, eran muy

---

*funcionarios bancarios y el público*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011, pp. 268 y 269.

<sup>374</sup> *Ibidem*, p. 274.

<sup>375</sup> *Ibidem*, pp. 289 a 293.

<sup>376</sup> *Ibidem*, p. 298.

<sup>377</sup> *Ibidem*, pp. 306 y 307.

altos y no podía permitirme poner en riesgo el dinero de otros pagos como las colegiaturas, la comida o cualquier otro pago fijo. Por fortuna, siempre he ahorrado a través de tandas, y estaba por recibir el dinero de una. Decidí posponer el motivo para el cual había destinado el dinero y pagué la deuda con el banco.<sup>378</sup>

7. Hombre - economista - crédito para un auto. En 1993, previo a la problemática económica, convencí a mi padre para que me apoyara en comprarme un auto nuevo. Las mensualidades eran de 2 mil nuevos pesos. Con los eventos de 1994 tuve que dejar de pagarlo. Estuve a punto de que me lo quitaran. El crédito me lo había otorgado Serfin, antes de convertirse en Santander. Me hicieron abrir una cuenta en el mismo banco y de ahí se cobrarían las mensualidades. Para ese momento ya tenía una tarjeta de crédito. Dejé de pagar tres mensualidades seguidas porque la tasa de interés que me dieron al principio fue del 40%, y con lo de ese diciembre se incrementó al 70%. Me dijeron que si no pagaba me lo embargarían. Así aprendí a manejar mis créditos. Finalmente, no me lo quitaron porque el papá de una amiga mía, me explicó que para no perderlo debía renegociar mi deuda.<sup>379</sup>

8. Hombre - contador público - tarjetas de crédito. El año de 1994 fue trascendental, porque a mediados de ese año, sin un sustento legal, me despidieron de la empresa donde laboraba. Acababa de cumplir dieciocho años, estaba recién casado y con un bebé de meses. Me vi cercado. Me invadió el temor de no poder reubicarme. Para mantener a mi familia recurrí a las tarjetas de crédito porque eran la única forma de obtener dinero... Desgraciadamente, no estaba en condiciones de pagarlas pero era mi salida rápida. Así, sufrí en carne propia la crisis. Para ilustrar mi situación, les puedo contar que cada uno de mis adeudos se duplicó. No recuerdo con exactitud las tasas de interés, pero me acuerdo que eran variables y en una me cobraban en dólares. Todas mis deudas se duplicaron. Por ejemplo, si a la tarjeta departamental de Sears le debía tres mil pesos, pasaron a ser seis mil; a la de Banamex le adeudaba siete mil, subió a catorce mil, y así con todas. Sumando todos los montos, mi deuda era prácticamente impagable, especialmente porque la suma no era en pesos.<sup>380</sup>

9. Mujer - Psicoterapeuta - crédito hipotecario. Era el año de 1994 cuando me retiré voluntariamente de Mexicana de Aviación. Había cumplido el mínimo de edad para hacerlo y estaba interesada en hacerme de un patrimonio inmobiliario. Yo vivía con mi madre, en un departamento separado al interior de su vivienda. Durante los 14 años que trabajé para Mexicana, había ahorrado dinero. Cuando pensé tener un poco más de estabilidad financiera, pensé en comprar un departamento para rentarlo. Para tal efecto, accedí a un crédito hipotecario, el cual sumé a mi liquidación y pude completar el enganche para un departamento. El banco con el que efectué la negociación fue Bital. El acuerdo consistió en que, si bien la tasa de los intereses sería variable, ésta no sería superior al sueldo mínimo. Al inicio pagué una mensualidad entre 3 mil y 5 mil pesos. Sin embargo, al poco tiempo de acceder al crédito, sin explicación alguna provino un aumento de más del 100% sobre el monto inicial de la deuda [...] Fue muy frustrante porque de entrada yo no necesitaba el departamento que estaba comprando a crédito. Yo tenía mi departamento en casa de mi madre y compré otro inmueble con la intención de poder rentarlo y tener un poco más de solvencia económica. Ahora me iba a quedar sin nada. Ante esto, mi primera resolución fue demandar al banco... Al final del día perdí la demanda.

10. Mujer - economista - crédito hipotecario. Con la intención de comprar un inmueble, hice uso del crédito Mi casita que otorgaba Banamex [...] En esos días pagaba una mensualidad de entre 650 y 700 pesos. Cuando vino la devaluación, la

---

<sup>378</sup> *Ibidem*, p. 324.

<sup>379</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>380</sup> *Ibidem*, pp. 337 y 338.

mensualidad aumentó a 4 mil pesos sin previo aviso o negociación... En ese momento sentí un profundo sentimiento de impotencia, no sólo derivado de la imposibilidad de cubrir las cuotas, sino de saber que mis ahorros y el esfuerzo invertido en tantos años de trabajo estaban en riesgo. Así, inicialmente mi crédito se negoció a un plazo de 20 años, pero con la reestructura tuve que empezar de cero y por lo tanto se extendió a tres décadas. La razón fue el constante incremento de la tasa de interés. Las mensualidades ya no eran de 4 mil sino de 5 mil pesos, cuando inicialmente fueron de 700 pesos.<sup>381</sup>

Aunado a lo anterior, se tiene que el costo fiscal del así llamado rescate bancario, calculado en miles de millones de pesos al 31 de diciembre de 1994, fue de 1,326 (más de un billón de pesos). De este total, el costo absorbido por los bancos fue tan sólo de setenta y siete mil millones de pesos, lo que representa, en términos porcentuales, el 5.9% del costo fiscal total.<sup>382</sup>

Una experiencia como esta no debe repetirse. Para ello, las autoridades que regulan el sistema financiero y el procedimiento de resolución, deben tomar decisiones orientadas a garantizar y proteger los intereses del público ahorrador. No hacerlo supondría una violación al deber que tienen de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

### **3.1. Los accionistas no deben quedar protegidos frente a los riesgos de su propio comportamiento. Principio implícito que debe regir el procedimiento de resolución**

En el Capítulo 2 de este trabajo se habló de una institución de banca múltiple ficticia, “La Alameda”, S.A. de C.V. Sobre ésta piénsese que se trata de una institución de importancia sistémica local, lo que sugiere a sus accionistas que en caso de entrar esta institución en estado de resolución, sería objeto de saneamiento.

---

<sup>381</sup> *Ibidem*, pp. 378 a 381.\*98

<sup>382</sup> ESPINOSA RUGARCÍA, Amparo y CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique (eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: la historia contada por sus protagonistas*, t. V: *Hechos, números y opinión pública*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011, p. 250.

Ahora bien, supóngase que los accionistas de dicha institución incurren en las prácticas que a continuación se describen, poniendo en riesgo los intereses del público ahorrador.

Esta institución otorga créditos sin verificar la solidez financiera de los acreditados ni la calidad de las garantías otorgadas por dichos créditos, lo cual se traduce en una reducción de la calidad de los activos del banco.

Aunado a lo anterior, los accionistas son sabedores de que el valor de su patrimonio, como consecuencia de la acción anterior, está en riesgo, por lo que ahora tienen el incentivo de asumir riesgos aún mayores, no sólo para recuperar su inversión sino para obtener de ella un lucro.

Se trata además, de una institución de crédito que no diversificó sus riesgos, es decir, concentró sus créditos en unos pocos acreditados, o bien, estos créditos se enfocaron en ciertos sectores de la economía. Lo cual implica que el incumplimiento de algunos acreditados bastaría para que esta institución ficticia atravesara por una crisis de solvencia o liquidez.

Al surgir las primeras señales de iliquidez, este banco recurre a lo que se conoce como préstamos vinculados, es decir, son aquellos que “...*pueden involucrar el otorgamiento de préstamos a empresas que son propiedad del banco o del banquero*”.<sup>383</sup>

Finalmente, inclúyase en este contexto, la existencia de un riesgo monetario. “*Un tipo de riesgo monetario es el caso de los préstamos en moneda extranjera, en la que el prestatario puede quedarse sin la moneda necesaria e incurrir en incumplimiento en forma permanente o por un período prolongado*”.<sup>384</sup> En el ejemplo, los préstamos se contrajeron en dólares, moneda que experimenta una apreciación con respecto al peso, por lo que esta institución no está en posibilidad de pagarlos.

---

<sup>383</sup> De Juan, Aristóbulo, “Las raíces de las crisis bancarias: aspectos macroeconómicos y supervisión y reglamentación”, en Hausman Ricardo y Rojas-Suárez, Lilitana (comps.), *Las crisis bancarias en América Latina*, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo-FCE, 1997, p. 98.

<sup>384</sup> *Ibidem*, p. 100.

Esta serie de decisiones, que llevaron a “La Alameda”, S.A. de C.V., a una crisis de liquidez y solvencia, se tomaron considerando que los accionistas podrían trasladar el costo final de sus decisiones a los contribuyentes y que, además, podrían recibir el valor contable de sus acciones, a pesar de haber puesto en riesgo el patrimonio de los ahorradores de esta institución.

Esta situación, si bien ficticia e improbable, es posible, entre otras razones, porque en la LIC y en la LPAB, existen incentivos para que los accionistas de una institución de banca múltiple asuman riesgos, es decir, hay en estas disposiciones un riesgo moral.

Esta afirmación encuentra su justificación en los artículos 45 y 46 de la LPAB, así como en los artículos 161, 180 y 241 de la LIC.

Los artículos 45 y 46 de la LPAB disponen lo siguiente:

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

**Artículo 46.-** Cuando se presente una situación de emergencia que afecte la solvencia de alguna Institución y el Instituto no cuente con los recursos necesarios para cubrir las obligaciones garantizadas o para llevar a cabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero de alguna Institución, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal y para tal efecto podrá contratar financiamientos, cuyos montos en ningún caso excederán del 6%, cada tres años, de los pasivos totales de las Instituciones que haya publicado la Comisión en el mes inmediato anterior.

Para fines del límite a que se refiere el párrafo anterior también computarán las garantías que otorgue el Instituto.<sup>385</sup>

Ante la eventualidad de que el IPAB no tuviere los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones, podría obtener recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, previa autorización que para tal fin diere el Congreso de la Unión, o bien, podría el IPAB contratar financiamientos con el Ejecutivo Federal. En cualquier caso, ello supondría que el costo del incumplimiento de las obligaciones

---

<sup>385</sup> Ley de Protección al Ahorro Bancario, *Diario Oficial de la Federación*, 19 de enero de 1999, última reforma 10/1/14 [en línea], <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>>, [consulta: 28 de julio, 2019].

a cargo de la institución de banca múltiple en problemas, lo asumirían los contribuyentes.

Esta situación, por sí misma, constituye un riesgo moral que debe advertirse, ya que, como se señaló con anterioridad, tiene como efecto el generar incentivos para que los accionistas asuman riesgos, y a la inversa, debilita los incentivos para que aquéllos mantengan la solidez de la institución de la que son propietarios.

Ahora bien, como se indicó con anterioridad, supóngase que la institución de banca múltiple ficticia previamente referida es objeto de saneamiento mediante créditos, al no haberse acogido al régimen de operación condicionada.

A esta institución le sería aplicable el artículo 161 de la LIC, que establece lo siguiente:

**Artículo 161.-** En caso de que las obligaciones derivadas del crédito otorgado por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario conforme al presente Apartado no fueren cumplidas por la institución de banca múltiple en el plazo convenido, el propio Instituto se adjudicará las acciones representativas del capital social de esa institución dadas en garantía conforme al artículo 157 de esta Ley y, en su caso, *pagará a los accionistas el valor contable de cada acción, conforme al capital contable de los últimos estados financieros disponibles a la fecha de tal adjudicación.*

...

...

*El Instituto para la Protección al Ahorro Bancario deberá realizar el pago de las acciones en un plazo no mayor de ciento sesenta días hábiles, contado a partir de la fecha en que se haya efectuado la adjudicación.*

...

...

...<sup>386</sup> (Énfasis añadido).

Debe cuestionarse el hecho de que se mantenga el derecho de los accionistas a recibir el valor contable de sus acciones, aun cuando hubieren incumplido con el pago de los créditos que para el pago de sus obligaciones, le hubiere otorgado el IPAB.<sup>387</sup>

---

<sup>386</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 161, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 28 de julio, 2019].

<sup>387</sup> El capital contable “Es el valor residual de los activos de la entidad, una vez deducidos todos sus pasivos [...] Desde el punto de vista legal, el capital contable representa para los propietarios de una entidad lucrativa su derecho sobre los activos netos, mismo que se ejerce mediante su reembolso o el decreto de dividendos.”



Por otra parte, piénsese que la institución de banca múltiple ficticia no es objeto de saneamiento, sino que entra en estado de liquidación. En consecuencia, le es aplicable el artículo 180 de la LIC, que establece:

**Artículo 180.-** El liquidador, para realizar el pago de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación deberá considerar el orden siguiente:  
I. a VIII. ...

...

...

...

*El remanente que, en su caso, hubiere del haber social, se entregará a los titulares de las acciones representativas del capital social.*

...

...

...<sup>388</sup> (Énfasis añadido).

Algo similar ocurre con lo dispuesto por el artículo 241 de la LIC, que regula la liquidación judicial de las instituciones de banca múltiple. El precepto en cita señala:

**Artículo 241.-** Para el pago de las operaciones a cargo de la institución de banca múltiple en liquidación judicial, el liquidador judicial deberá considerar la prelación siguiente:

I. a VIII. ...

*El remanente que, en su caso, hubiere del haber social, se entregará a los titulares de las acciones representativas del capital social.*

...

...

...

...

...

...

...<sup>389</sup> (Énfasis añadido).

Ante estos escenarios, cabe preguntar: ¿es legítimo reembolsar dividendos a los accionistas cuando son precisamente estos últimos los causantes de la crisis de liquidez o solvencia de la institución, que a su vez, devino en una afectación para los intereses del público ahorrador?

---

Cfr. Norma de Información Financiera A-5, *Elementos básicos de los estados financieros* [en línea], <[http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1165/1165\\_u3\\_a13.pdf](http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1165/1165_u3_a13.pdf)>, [consulta: 28 de julio, 2019].

<sup>388</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 180, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 28 de julio, 2019].

<sup>389</sup> Ibid.

Si se parte del supuesto de que “...*todo ser racional existe como fin en sí mismo, no sólo como medio para ciertos usos, y en consecuencia todo hombre...debe tratar a los demás como fines y no sólo como medios*”,<sup>390</sup> la respuesta categórica es no, ya que en este ejemplo hipotético los accionistas del banco en problemas vieron a los ahorradores como un simple medio para obtener un fin.

No, porque al actuar de esta forma, estos accionistas violaron el principio de protección a los intereses del público ahorrador, lo que implica, como se sabe, una violación a diversos derechos fundamentales de los ahorradores.

Y finalmente, si, como señala Dworkin, “[*todo gobierno*]...*debe mostrar igual consideración por el destino de todas y cada una de las personas sobre las que reclama jurisdicción*”,<sup>391</sup> entonces el Estado, al permitir a dichos accionistas conservar ciertos privilegios o beneficios, no parece mostrar igual consideración hacia todos sus gobernados, ya que parecería mostrar una consideración especial, injustificada, por aquellos que causaron un daño a los ahorradores.

De este modo, es posible colegir que existe un riesgo moral en los preceptos anteriormente transcritos, tanto de la LPAB como de la LIC, ya que podrían incentivar conductas por parte de los accionistas de una institución de banca múltiple que a su vez podrían devenir en una afectación a los intereses del público ahorrador.

Este riesgo moral aminoraría si se asegurase que cuando un grupo de accionistas incurriere en conductas como las previamente descritas, perdiera prácticamente todo, aun cuando hubiere remanentes del haber social, ello a manera de sanción a un actuar que el derecho debe considerar reprochable.

Ahora bien, parece ser que el principio de protección a los intereses del público ahorrador no es suficiente para sancionar y en consecuencia, prevenir, actos como los descritos.

---

<sup>390</sup> Nino, *op. cit.*, p. 404.

<sup>391</sup> Dworkin, *op. cit.*, p. 16.

Al respecto vale la pena recordar lo que anteriormente se señaló: los principios son normas de acción,<sup>392</sup> en tanto que suministran razones para decidir en un determinado sentido,<sup>393</sup> establecen la obligación, la prohibición o el permiso de realizar una acción.<sup>394</sup>

Vistos así, es posible que un solo principio establezca no sólo una obligación, sino que ésta se acompañe de una prohibición, ya que sin esta última, aquélla no podría cumplirse. Este parece ser el caso del principio de protección de los intereses del público ahorrador.

Este principio impone a las autoridades que regulan el procedimiento de resolución el deber de protegerlo y garantizarlo. No obstante ello, de manera paralela, les impone la prohibición de violentarlo, sea a través de actos de hacer, no hacer o de carácter omisivo.

Cuando la LIC autoriza a estas autoridades a reembolsar a los accionistas los dividendos que hubieren obtenido, a pesar de que pudieron haber realizado actos de naturaleza tal que podrían poner en riesgo los intereses de los ahorradores, dicha ley viola este principio.

Cuando la LIC (y cualesquiera otros ordenamientos, como la LPAB) omite incluir mecanismos para sancionar las acciones que transgreden el principio de protección a los intereses del público ahorrador, viola dicho principio.

Si se considerase que no existe esta prohibición de violentar el principio, entonces se hace posible que los preceptos 161, 180 y 241 de la LIC, en conjunción con los artículos 45 y 46 de la LPAB, lo contravengan.

Mas si se parte del supuesto de que esa prohibición existe, entonces ello obligaría a dichas autoridades (administrativas y jurisdiccionales), a interpretar estos preceptos de manera tal que sean compatibles con el citado principio. Podría ser una interpretación como la siguiente: si los accionistas obtuvieron beneficios, o

---

<sup>392</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 218.

<sup>393</sup> *Ibidem*, p. 219.

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 220.

buscaron obtenerlos a través de la asunción de riesgos, que se tradujeron en una amenaza para el sistema de pagos, el sistema financiero y/o los intereses del público ahorrador, entonces el reembolso a estos accionistas de cualquier dividendo es improcedente.

Si esta interpretación no fuere posible, correspondería a las autoridades jurisdiccionales su inaplicación. Ello, en aras de proteger los intereses del público ahorrador. Es el supuesto en el que “...la aplicabilidad de la norma a un caso está sujeta al examen de su compatibilidad formal y sustancial”.<sup>395</sup>

La tesis que aquí se propone busca reconocer la existencia de principios explícitos, como implícitos.<sup>396</sup> El principio explícito lo constituye la protección de los intereses del público ahorrador, mientras que el de carácter implícito deriva de aquél, y puede formularse en los siguientes términos:

*Los accionistas no deben quedar protegidos frente a los riesgos de su propio comportamiento.*<sup>397</sup> O en otras palabras:

“[Se debe] garantizar que las partes que hayan obtenido beneficios a través de la toma de riesgos, soporten una gran proporción del costo de la reestructuración del sistema bancario...los accionistas de los bancos deben ser los primeros en perder sus inversiones...De este modo, obligando a las entidades privadas a soportar...las pérdidas...se crean incentivos para restringir la toma de riesgos en el futuro, con lo cual se refuerza el sistema bancario”.<sup>398</sup>

La inferencia de este principio es posible en tanto que es axiológicamente concordante con el principio del que deriva. Ambos persiguen la salvaguarda de los mismos derechos fundamentales. Además, la transgresión a alguno de estos principios se traduciría en una violación a aquéllos.

---

<sup>395</sup> Courtis, Christian, *op.cit.*, p. 107.

<sup>396</sup> De acuerdo con Manuel Atienza, los principios implícitos pueden hacerse derivar de principios previamente establecidos, que son propiamente, los principios explícitos. *Cfr.* Atienza, *op. cit.*, p. 220.

<sup>397</sup> Ingves, Stefan, “Comentarios a la Parte IV”, en Hausman Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana, *op. cit.*, p. 118.

<sup>398</sup> Rojas-Suárez, Liliana y Weisbrod, Steven R., “Manejo de las crisis bancarias: lo que debe y lo que no debe hacerse”, en Hausman Ricardo y Rojas-Suárez, Liliana, *op. cit.*, p. 137.

Ahora bien, de aplicarse este principio, se reducirían los incentivos que podrían tener los accionistas para verse inmersos en riesgos que, a su vez, podrían representar una amenaza para los intereses del público ahorrador, lo que supondría reducir la presencia de riesgo moral en el sistema normativo que regula el procedimiento de resolución.

Debe destacarse que la prohibición que se mencionó con anterioridad está contenida en este principio implícito: prohíbe la entrega de dividendos a los accionistas cuando ellos son los responsables de la crisis por la que atraviesa la institución de banca múltiple de la que son propietarios y evita, con ello, que se vulnere el principio de protección a los intereses del público ahorrador, ya que traslada los costos de dicha crisis a los propios accionistas, no así a los ahorradores ni a los contribuyentes.

Asimismo, este principio implícito crea una serie de incentivos en sentido contrario a como lo hace el riesgo moral: incrementa los incentivos para mantener la estabilidad y solidez de las instituciones de banca múltiple, y debilita aquellos que permitirán a los accionistas asumir riesgos que podrían significar una amenaza para la propia institución así como para los ahorradores.

Finalmente, contribuye a garantizar el respeto y protección del principio rector del procedimiento de resolución: la protección de los intereses del público ahorrador.

#### 4. ARGUMENTACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN

Para estar en posibilidad de explicitar cuál es la postura epistemológica que aquí se asume y a partir de la cual se entiende y explica qué es la argumentación, y el papel que ésta tiene en el procedimiento de resolución, es importante clarificar, primero, cómo se concibe al derecho, porque de la postura que se adopte dependerá la definición de argumentación que habrá de construirse.

#### 4.1. Cómo no entender el derecho

Para describir la forma en que se concibe al derecho, se debe asumir una postura. Por ello, se parte de reconocer que existen proposiciones acerca del derecho de las que este trabajo se aparta, porque si se adoptare alguna de ellas, la propuesta de interpretación que se desarrolló en el presente capítulo sería prácticamente imposible.

Así, el presente trabajo no se adscribe a la tesis según la cual “...*cualquiera que sea el contenido de las normas del derecho positivo, éste tiene validez o fuerza obligatoria y sus disposiciones deben ser necesariamente obedecidas por la población y aplicadas por los jueces, haciendo caso omiso de sus escrúpulos morales*”.<sup>399</sup>

Esta proposición acerca del derecho resulta insuficiente por las siguientes razones: en primer lugar, porque la validez de una norma no está dada solamente por su aspecto procedimental, es decir, no tiene únicamente una validez formal sino material, que atiende a su contenido sustancial. La obediencia a la norma está condicionada a que se cumplan ambos criterios de validez.

Esta visión presupone que los jueces son simples aplicadores de la ley, cuando en realidad, los jueces no solamente interpretan las normas, sino que además ofrecen razones que justifican sus decisiones. Por otra parte, esta posición asume que la norma es en sí misma, justificación suficiente para una decisión, sin embargo, esta investigación adopta la postura consistente en que “...*las razones no son la disposición normativa*”.<sup>400</sup>

Otra proposición que no se comparte en este trabajo establece que:

...el derecho está compuesto exclusiva o predominantemente por preceptos legislativos, o sea por normas promulgadas explícita y deliberadamente por órganos centralizados. También sostiene esta concepción que el orden jurídico es siempre completo –no tiene lagunas-, consistente –no presenta contradicciones-, preciso –sus normas no son vagas ni ambiguas-.<sup>401</sup>

---

<sup>399</sup> Nino, *op. cit.*, p. 32.

<sup>400</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 203.

<sup>401</sup> Nino, *op. cit.*, p. 36.

La postura epistémica de esta investigación supone o implica que el derecho no sólo está conformado por preceptos legislativos (normas), sino que se conforma también de la interpretación que de éstas hacen los jueces, de la *ratio decidendi* que éstos formulan en sus determinaciones, así como de los derechos fundamentales que reconoce el sistema normativo. El derecho no es axiológicamente neutro.

Otra postura de la que la presente investigación es aquella que asume el postulado conocido como plenitud hermética del derecho, según el cual “...*todo sistema normativo es cerrado [en tanto que] toda acción es deónticamente determinada en él*”.<sup>402</sup> Es decir, niega la posibilidad de que al interior del sistema normativo existan lagunas, que en él se presenten contradicciones y que las normas que lo conforman puedan ser vagas o ambiguas.

La postura que aquí se asume reconoce, en cambio, que el sistema normativo que regula el procedimiento de resolución *puede ser contradictorio, que sus normas pueden adolecer de ambigüedad, y que en él cabe la posibilidad de que existan lagunas*. Se parte del supuesto de que ningún sistema normativo puede ser siempre y en todos los casos, completo, consistente o preciso.

Otra forma de concebir al derecho, y de la que este trabajo igualmente se aparta, puntualiza que “...*el derecho no debe caracterizarse según propiedades valorativas sino tomando en cuenta propiedades descriptivas. Según esta tesis las proposiciones acerca de lo que el derecho dispone no implican juicios de valor y son verificables en relación a ciertos hechos observables empíricamente*”.<sup>403</sup>

Se reconoce que en el derecho existen propiedades descriptivas, que pueden ser verificables empíricamente. Existen casos fáciles<sup>404</sup> en los que los jueces

---

<sup>402</sup> Alchourrón y Bulygin, *op. cit.*, p. 168.

<sup>403</sup> Nino, *op.cit.*, p. 37.

<sup>404</sup> “Los casos fáciles son aquellos en los que existe una única regla (o conglomerado de reglas) cuyo sentido no es dudoso (no hay problemas de interpretación), no plantea tampoco ningún problema de validez y se aplica claramente al caso”. *Cfr. Atienza, op. cit.*, p. 231.

pueden recurrir a la subsunción o al silogismo para resolver un caso particular; a guisa de ejemplo se expone el siguiente caso.

El artículo 113 Bis de la LIC dispone lo siguiente:

**Artículo 113 Bis.-** A quien en forma indebida utilice, obtenga, transfiera o de cualquier otra forma, disponga de recursos o valores de los clientes de las instituciones de crédito o de los recursos o valores de estas últimas, se le aplicará una sanción de cinco a quince años de prisión y multa de quinientos a treinta mil días de salario.

Si quienes cometen el delito que se describe en el párrafo anterior son funcionarios o empleados de las instituciones de crédito o terceros ajenos pero con acceso autorizado por éstas a los sistemas de las mismas, la sanción será de siete a quince años de prisión y multa de mil a cincuenta mil días de salario.<sup>405</sup>

Para solucionar este caso un juez necesitaría tan sólo de dos premisas y una conclusión; es decir, requeriría hacer simplemente una inferencia lógica:

Premisa 1: A quien en forma indebida utilice, obtenga, transfiera...se le aplicara una sanción de cinco a quince años de prisión.

Premisa 2 (premisa fáctica): X indebidamente obtuvo valores de los clientes de “La Alameda”, S.A. de C.V.

Conclusión: El juez que conociere del asunto estará autorizado a condenar a X a una pena de entre cinco a quince años de prisión.

Sin embargo, no todos los casos que llegare a resolver un juez serán fáciles, meramente de carácter lógico. Piénsese en el caso hipotético planteado en el apartado 2 de este capítulo: ciertos accionistas toman decisiones que colocan a su banco en una crisis de liquidez, lo cual supone que los ahorradores de dicha institución sufren una afectación en su patrimonio. Se actualiza alguna de las causales de revocación que contempla la LIC, se reúne el CEB y el IPAB determina que la institución de banca múltiple en problemas debe ser saneada.

Además, en este caso ficticio, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 161 de la LIC, por lo que el juez que conociera del caso deberá decidir si el derecho de propiedad de los ahorradores y el de los accionistas son compatibles, o bien, si

---

<sup>405</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 113 Bis, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 29 de julio, 2019].



debe prevalecer uno respecto del otro. En un caso como éste, una inferencia lógica es insuficiente, por ello se reconoce que “...los jueces...no pueden eludir adoptar posiciones morales”.<sup>406</sup>

En palabras de Atienza:

...un objetivismo moral mínimo [racionalmente fundamentado], es una condición necesaria para dar sentido a la argumentación judicial, y en general, a la argumentación jurídica. Si toda justificación jurídica es en último término (o presupone) una justificación moral, entonces, si no fuera posible una justificación moral...tampoco sería posible la justificación jurídica.<sup>407</sup>

En otras palabras, se admite la existencia de un vínculo entre derecho y moral (el derecho es necesariamente valorativo); ello, a condición de que dicho vínculo sea racionalmente fundamentado (deben darse razones que lo justifiquen).

Se han expuesto las tesis de las que la presente investigación se aparta. Corresponde ahora formular la postura a la que este trabajo se adscribe.

#### **4.2. El derecho es, esencialmente, argumentación**

Esta aseveración se funda en el reconocimiento de la existencia de casos difíciles en el derecho, de casos de penumbra, que se dan cuando:

...de entrada hay dos o más reglas válidas de signo opuesto, y aplicables a la situación; porque no hay ninguna regla válida aplicable; o porque hay una regla aplicable cuyo contenido (dimensión directiva) no está justificado de acuerdo con la dimensión valorativa (o la justificación subyacente) de la regla (*contradice los principios y valores del ordenamiento*).<sup>408</sup> (Énfasis añadido).

En el caso del sistema normativo que rige el procedimiento de resolución, se parte del supuesto de que éste se encuentra sistematizado de manera vertical, es decir, en él hay normas (principios) respecto de los cuales se predica preeminencia en relación con el resto de las normas que lo componen.

Esto implica que las normas del sistema poseen dos dimensiones: una directiva, que es lo que mandata (o prohíbe o permite) la norma, y otra justificativa, que está definida por los principios y valores del propio sistema jurídico.

---

<sup>406</sup> Nino, *op.cit.*, p. 34.

<sup>407</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 246.

<sup>408</sup> *Ibidem*, p. 232.

Así, en una situación en la que la parte directiva de la norma fuere contraria a su elemento justificativo, deberá prevalecer éste último, mediante razones que precisamente justifiquen tal determinación.

Piénsese, por ejemplo, en los artículos 161, 180 y 241 de la LIC. Bajo ciertas circunstancias, el elemento directivo de estas normas podría ser opuesto a su elemento justificativo (cuando es la conducta de los accionistas la principal causante de la crisis de liquidez o solvencia de la institución, de la afectación al patrimonio de los ahorradores y, sin embargo, la ley faculta a las autoridades, cuando ello sea posible, a reembolsarles dividendos).

En tal escenario, la autoridad administrativa que pretendiere interpretar estas normas de manera tal que buscara armonizar los elementos directivo y justificativo de aquéllas, tendría que brindar razones que pudieren justificar tal determinación.

En caso de que dicha autoridad no lo hiciera así, y el asunto tuviere que ser resuelto por un juez, éste tendría que ofrecer razones del por qué confirma, modifica o revoca la decisión que hubiere tomado la autoridad administrativa; estas razones tendrían que señalar la forma en la que, a través de la decisión del juez, se protege el principio de protección de los intereses del público ahorrador (recuérdese que tiene preeminencia respecto de cualquier otra norma del sistema).

Se reconoce que “...*en la consideración del derecho como argumentación, lo que importa no es sólo la conducta de los jueces, y de otros actores jurídicos, sino también el tipo de razones que justifican (y en parte también guían) esas conductas*”.<sup>409</sup>

De acuerdo con Manuel Atienza, entre los rasgos característicos de la concepción del derecho como argumentación, se encuentran los siguientes:<sup>410</sup>

- 1) La importancia otorgada a los principios como ingrediente necesario para comprender la estructura y el funcionamiento del sistema normativo.

---

<sup>409</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>410</sup> *Ibidem*, pp. 55 y 56.

- 2) La tendencia a considerar a las normas, no tanto desde la perspectiva de su estructura lógica, cuanto a partir del papel que juegan en el razonamiento práctico.
- 3) La idea de que el derecho es una realidad dinámica y que consiste, no tanto en una serie de normas, cuanto en una práctica social compleja que incluye, además de normas, valores.
- 4) La importancia que se concede a la interpretación que es vista, más que como resultado, como un proceso racional y *conformador del derecho*.
- 5) El entendimiento de la validez en términos sustantivos y no meramente formales.
- 6) La tesis de que entre el derecho y la moral existe una conexión intrínseca y,
- 7) La importancia puesta en la necesidad de tratar de justificar racionalmente las decisiones.

De estos postulados y de aquellos desarrollados por Alchourrón y Bulygin, Nino y Dworkin, se desprende el ejercicio de interpretación que en el presente trabajo se hace del sistema normativo que regula al procedimiento de resolución.

Lo anterior no quiere decir que no se reconozca al derecho como un sistema, tal y como se señaló en el apartado 1 de este capítulo. El derecho es un sistema, constituido por principios, normas, reglas y enunciados normativos (como aquellos que establecen definiciones), *mas no es solamente eso: "...además de como un sistema, el derecho puede ser considerado como una práctica social compleja que consiste en decidir casos y en justificar esas decisiones";*<sup>411</sup> que el derecho se entienda como una práctica social supone que *"...el razonamiento que tiene lugar en las diversas instancias jurídicas está orientado hacia la acción...así, la argumentación judicial se dirige a la resolución de conflictos planteados"*.<sup>412</sup>

De este modo, se tiene que el derecho es un ejercicio argumentativo gracias al cual es posible solucionar no sólo casos fáciles, de simple inferencia lógica sino,

---

<sup>411</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 214.

<sup>412</sup> *Ibidem*, p. 197.

sobre todo, casos difíciles, de penumbra, en los que, quien resuelve o decide, debe comprometerse con una serie de valores (la justicia, el derecho a la propiedad, la dignidad humana, etc.), porque justificar (dar razones), implica tomar posición.

#### **4.3. Algunos casos difíciles en el procedimiento de resolución**

En el procedimiento de resolución hay sin duda, casos fáciles, cuya solución no requiere más allá de una deducción lógica. No obstante lo anterior, debe reconocerse que en dicho procedimiento hay de igual forma, casos de penumbra, es decir, supuestos en los que el silogismo o la subsunción no podrían dar una respuesta satisfactoria.

De manera previa a ahondar en tales casos, es menester insistir en que *“La argumentación presupone siempre un problema..., el problema es lo que suscita la necesidad de argumentar, de enrolarse en una actividad lingüística dirigida a encontrar, proponer, justificar, una respuesta al mismo.”*<sup>413</sup>

De este modo, ante los casos de penumbra que se llegaren a presentar durante el procedimiento de resolución, aquellos con la responsabilidad de decidir tendrán que recurrir a la argumentación para proporcionar una respuesta satisfactoria, es decir, deberán dar razones orientadas a justificar su determinación; la sola mención de la aplicación de una norma (del tipo: con base en el artículo tal de la ley se determina que...) no sería una justificación suficiente.

Ello es así dado que, como se señaló con anterioridad, las razones no son la disposición normativa, al menos no en un caso de penumbra. Las inferencias lógicas permiten verificar que la conclusión que se obtiene de dos premisas, una normativa y otra fáctica, es verdadera, y que por tanto, resulta aplicable al caso particular.

Mas, en un caso difícil, ello es insuficiente, porque en una situación así, se encuentran en juego los valores propios del sistema normativo: puede ser que haya un choque entre principios, que el elemento directivo de alguna norma sea contrario a su elemento justificativo, que no haya una solución al caso concreto, etc.; para

---

<sup>413</sup> *Ibidem*, p. 74.

brindar una respuesta, se requiere la utilización de principios, es indispensable *hacerlos reaccionar*, como lo subrayó Zagrebelzky.<sup>414</sup>

Entonces, se tiene que la argumentación presupone siempre un problema, que los casos de penumbra precisamente implican la existencia de ese problema, y que para dar una solución satisfactoria al caso concreto argumentar es un imperativo.

Ahora bien, argumentar supone ofrecer razones para justificar una decisión. Ante tal afirmación cabe preguntar: ¿qué son las razones? En este sentido, Atienza señala:

*“Las razones se expresan a través de un lenguaje, pero las razones no se identifican con las expresiones lingüísticas..., ni con la forma en que esas expresiones están estructuradas”,*<sup>415</sup> es decir, una razón no es un simple silogismo, ni un enunciado condicional, del tipo: si a, entonces debe ser b.

Y añade: *“Las razones serían el contenido de los enunciados, o sea, lo que los enunciados significan, lo que hace que los mismos puedan ser considerados como correctos o verdaderos.”*<sup>416</sup>

Tómese como ejemplo el supuesto previsto en el artículo 113 B de la LIC. Lo que haría verdadero o correcto a un enunciado como “X, de manera indebida, dispuso de recursos de los clientes de X institución de crédito”, sería que en efecto, X hubiere dispuesto indebidamente de recursos de los clientes de la institución de que se trate, su carácter de correcto o verdadero no podría estar dado por una mera inferencia lógica como “el artículo 113 B de la LIC dispone que..., X dispuso indebidamente de..., en consecuencia a X le debe ser aplicada la pena que establece esa norma”.

Un enunciado lógico como este, a lo más, *explicaría* el por qué el juez condenó a X, más no justificaría esa decisión, en virtud de que dicho enunciado

---

<sup>414</sup> Véase *supra*, nota a pie de página 29.

<sup>415</sup> Atienza, *op. cit.*, p. 203.

<sup>416</sup> *Ibidem*, p. 204.

lógico por sí mismo no puede establecer que la aseveración “X, de manera indebida, dispuso de recursos de los clientes de X institución de crédito”, es coincidente con la realidad.

Dicho de otra forma, *un razonamiento tiene ínsito algún tipo de realidad*. “Si el enunciado fuera falso [X no dispuso indebidamente de valores de los clientes de la institución], entonces la creencia del juez (equivocada) explicaría su decisión, pero no la justificaría.”<sup>417</sup>

Dicho lo anterior, corresponde ahora presentar ciertos casos de penumbra existentes en el sistema normativo que regula el procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple.

Al respecto, es menester advertir que los supuestos que se presentan no son -ni pretenden serlo - exhaustivos, no son todos y cada uno de los casos difíciles que puede contener dicho sistema normativo.

Se eligieron los que se consideran como más representativos, y lo son precisamente, porque de la determinación que en cada caso se tome dependerá el método de resolución a que quedará sometida la institución de banca múltiple que actualizare alguna de las hipótesis de revocación previstas en el artículo 28 de la LIC.

El primer caso de penumbra que se presentará, se encuentra en el artículo 29 Bis-6 de la LIC, que señala:

**Artículo 29 Bis 6.-** En los términos de esta Sección, se reunirá el Comité de Estabilidad Bancaria que tendrá por objeto determinar, previamente a que se resuelva sobre la revocación de la autorización otorgada a una institución de banca múltiple para organizarse y operar con tal carácter, por las causales a que se refieren las fracciones IV, V, VI o VIII del artículo 28 de esta Ley, si en el evento en que dicha institución incumpliera las obligaciones que tiene a su cargo, ello pudiera:

I. Generar, directa o indirectamente, efectos negativos serios en otra u otras instituciones de banca múltiple u otras entidades financieras, de manera que ponga en peligro su estabilidad o solvencia, siempre que ello pudiera afectar la estabilidad o solvencia del sistema financiero, o

II. Poner en riesgo el funcionamiento de los sistemas de pagos necesarios para el desarrollo de la actividad económica.

...  
...

---

<sup>417</sup> *Ibid.*

...  
...  
...  
...<sup>418</sup>

En este caso, una vez que la institución de banca múltiple correspondiente hubiere actualizado cualesquiera de las causales del artículo 28 de la LIC indicadas en él, el CEB debe determinar si el incumplimiento generalizado de las obligaciones a cargo de la institución podría generar los supuestos previstos en las fracciones I y II de este precepto. Pero, ¿con qué elementos contaría el CEB para *justificar* la decisión que eventualmente llegare a tomar? ¿Cómo podría decirse que dicha determinación se encuentra debidamente fundamentada (que el CEB dio razones correctas o adecuadas) y que, en consecuencia, no es arbitraria?

Es verdad que el párrafo quinto de este artículo establece un criterio orientador para que el CEB tome una decisión: la regla del menor costo, no obstante ello, su aplicación no garantiza que la decisión que tomare el CEB es garante del principio de protección a los intereses del público ahorrador, es decir, no sería un argumento suficiente.

Tampoco lo sería una fundamentación que se limitara a citar las normas que el CEB siguió para resolver si se actualizan o no los supuestos previstos en las fracciones I y II del precepto en cita, es decir, la sola invocación de la norma no justificaría su determinación: “Con base en lo dispuesto en el artículo 29 Bis-6 de la LIC, el CEB determinó que...”, no podría considerarse como un argumento, por tanto, una decisión así tomada no podría considerarse como debidamente justificada.

Del sentido de la decisión que adoptare el CEB, dependerá si a la institución de banca múltiple correspondiente le es aplicable la fracción I o II del artículo 148 de la LIC. Como se recordará, la actualización del supuesto previsto en la referida

---

<sup>418</sup> Ley de Instituciones de Crédito, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de julio de 1990, última reforma al artículo 29 Bis-6 Bis, el 10/1/14 [en línea], <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>, [consulta: 29 de julio, 2019].

fracción II de este precepto implica que dicha institución de banca múltiple será objeto ya sea del proceso de saneamiento, o bien de otros métodos de resolución como el pago y/o la transferencia de activos y pasivos.

Si se actualizare el supuesto previsto en la fracción I del citado artículo 148 de la LIC, entonces, por disposición del párrafo segundo del artículo 29 Bis-12 de la LIC, la CNBV deberá proceder a declarar la revocación de la autorización (decisión por la que también deberán ofrecer razones).

En este punto es menester formular la siguiente interrogante: si se actualizare el supuesto previsto en la fracción II del artículo 148 de la LIC, ¿cómo debería decidir el IPAB para determinar qué método de resolución adoptar?

Puede decirse que ante ese escenario, existe una indeterminación normativa. Si se considerare el sistema normativo como horizontal, es decir, como un sistema en el que no existe prevalencia de ciertas normas sobre otras, serían suficientes los criterios contenidos en los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 148 de la LIC, a efectos de que el IPAB tomare una decisión.

Sin embargo, la propuesta de este trabajo consiste en considerar al sistema normativo que regula al procedimiento de resolución como *vertical*, como uno en el que existen principios, de los cuales puede predicarse preeminencia respecto de las normas que también son parte de dicho sistema, entonces se tiene que los criterios mencionados no constituyen razones para que el IPAB tome una determinación y que esta además se estime como plenamente justificada.

Esto es así porque la aplicación de uno u otro de estos supuestos, no garantiza el pleno acatamiento por parte de las autoridades financieras, al principio de protección de los intereses del público ahorrador, o si se quiere, ninguna de estas fracciones por sí mismas aseguran que las autoridades reguladoras del procedimiento de resolución cumplan con su deber de proteger los intereses del público ahorrador.



Tampoco permiten estas disposiciones asegurar una plena armonía entre el elemento directivo de la norma con su elemento justificativo, que como se recordará, está constituido por los valores (principios) imbibidos en el sistema.

Lo anterior quiere decir que si se constatará que el elemento directivo de cualquiera de los incisos a) o b) de la fracción II del artículo 148 de la LIC (elemento directivo), resultare contrario a su elemento justificativo (principio de protección de los intereses del público ahorrador, entre otros), su sola aplicación no eliminaría esta contradicción. Por ello, los criterios contenidos en dichos incisos resultarían insuficientes para una adecuada protección de los intereses del público ahorrador (y ello podría extenderse a los restantes principios del sistema).

Dicho de otra forma, la norma no proporciona elementos que permitan sostener que la elección de cualesquiera de los métodos de resolución que prevé el sistema normativo, sea más o menos idónea para proteger los intereses del público ahorrador (he ahí la indeterminación normativa señalada con anterioridad): ¿por qué razones y en qué medida, un método de resolución es más óptimo respecto de cualesquiera de los otros para salvaguardar los intereses del público ahorrador? Las normas del sistema no pueden ofrecer una respuesta, las razones que con base en los principios contenidos en dicho sistema pudieran plantearse, sí.

Para que una determinación, a cargo de cualesquiera de las autoridades administrativas que regulan este procedimiento, o incluso, las que llegare a adoptar un juez, se considerase como debidamente fundamentada, debe incluir las razones por las cuales estima que tal decisión garantiza la protección de los intereses del público ahorrador.

Por ejemplo, en el caso del supuesto previsto en el artículo 29 Bis-6 de la LIC, el CEB deberá hacer explícitas las razones por las cuales considera que la determinación que hubiere tomado protege a cabalidad los intereses del público ahorrador (y garantiza además, los principios restantes contenidos en el sistema).

Por lo que hace a las hipótesis previstas en la fracción II del artículo 148 de la LIC, el IPAB estaría obligado, de igual forma, a fundamentar su resolución en los

principios del sistema, sólo así podría armonizar los elementos directivos de la norma aplicada con sus elementos justificativos.

Debe insistirse que una resolución del tipo “Con base en el párrafo cuarto (regla del menor costo) del artículo 148 de la LIC, se tiene que el método de resolución aplicable deberá ser X”, es tan sólo una explicación de esa decisión, sin que alcance la categoría de una justificación de la misma.

Para que la decisión del IPAB en relación a la fracción II del artículo 148 de la LIC se considerase justificada, dicha autoridad tendría que señalar el por qué la determinación adoptada es acorde al principio de protección de los intereses del público ahorrador.

Esta determinación podría considerarse como correcta a condición de que armonizara los elementos directivo y justificativo de las normas aplicadas. Es decir, a condición de que en los hechos se protegiesen los intereses de los ahorradores.

Hasta aquí la presentación y análisis de algunos de los casos de penumbra del sistema normativo que regula el procedimiento de resolución.

A manera de conclusión de este capítulo, puede decirse que la propuesta de interpretación que se desarrolló a lo largo del mismo, buscó ser una guía para las autoridades reguladoras del referido procedimiento (administrativas y jurisdiccionales), la cual tiene como objetivo último, el salvaguardar los intereses de los ahorradores, que son sin duda, el elemento más débil en la relación ahorrador-institución de banca múltiple, por lo que son, o deben ser, objeto de la más alta protección.

## CONCLUSIONES

PRIMERA. La función principal del Sistema Financiero Mexicano es la de captar recursos del público ahorrador, con el fin de colocar dichos recursos en el mercado a través de diversos intermediarios.

SEGUNDA. El Banco de México es una de las principales autoridades reguladoras del Sistema Financiero Mexicano, y tiene como una de sus responsabilidades centrales el promover el sano desarrollo de este último, y por extensión, garantizar la protección de los intereses del público ahorrador.

TERCERA. Por disposición del párrafo séptimo del artículo 28 constitucional, el Banco de México está facultado para proveer a la observancia de sus facultades constitucionales y legales, es decir, cuenta con una facultad reglamentaria, misma que no se encuentra sujeta a los principios de reserva de ley ni de subordinación jerárquica, por lo que cuenta con la facultad de innovación o configuración normativa.

CUARTA. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores tiene, entre muchas otras facultades, la de autorizar a una institución de banca múltiple para operar con ese carácter. Está facultada, de igual forma, para revocar dicha autorización.

Es pues, un pilar fundamental de la regulación del Sistema Financiero Mexicano, en consecuencia, resulta cuestionable que su naturaleza jurídica sea la de fungir como un simple órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por su innegable trascendencia para el Sistema Financiero Mexicano, así como por su altísima responsabilidad como autoridad reguladora de las instituciones de banca múltiple, se plantea la necesidad de que esta institución se convierta en un órgano constitucional autónomo.

QUINTA. Las instituciones de banca múltiple se encuentran entre los intermediarios financieros de mayor relevancia al interior del Sistema Financiero Mexicano. Esta aseveración se corrobora si se tiene en cuenta que el monto de sus operaciones se

acerca al millar de millones de pesos por año. Este solo dato muestra la importancia de su adecuada y necesaria regulación a cargo de las autoridades financieras.

SEXTA. La actividad primordial de las instituciones de banca múltiple consiste en captar recursos del público ahorrador. Por tanto, una de las muchas implicaciones que supone la actividad reguladora de las autoridades financieras consiste en evitar, en la medida de lo posible, que dichas instituciones asuman riesgos que pudieran representar un daño a los intereses del público ahorrador.

SÉPTIMA. El procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple, regulado por la Ley de Instituciones de Crédito, comprende cuatro métodos de resolución, a saber: 1) liquidación; 2) saneamiento; 3) pago de pasivos, y 4) transferencia de activos y pasivos.

OCTAVA. Formalmente el procedimiento de resolución de una institución de banca múltiple inicia cuando su índice de capitalización es menor a 8%. Sin embargo, aquella institución de banca múltiple cuyo índice de capitalización sea menor al 8% y mayor o igual a 4.5%, podrá acogerse al régimen de operación condicionada si cumple con los requisitos que para tal efecto la Ley de Instituciones de Crédito establece.

Cuando el índice de capitalización de una institución de banca múltiple sea menor a 4.5%, ineluctablemente será sometida al procedimiento de resolución.

NOVENA. La liquidación de una institución de banca múltiple puede ser administrativa, convencional o judicial. La primera tiene lugar cuando se hubieren actualizado los supuestos previstos en las fracciones I, II, III y VII del artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito. Ocurre, de igual forma, cuando se hubieren actualizado las hipótesis contenidas en las fracciones IV, V y VI del citado artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito, a condición de que el Comité de Estabilidad Bancaria (CEB) hubiere determinado que no se actualizan los supuestos previstos en las fracciones I y II del artículo 29 Bis-6 del referido ordenamiento legal.

Por su parte, la liquidación convencional de las instituciones de banca múltiple acontece si se actualiza la fracción II del artículo 28 de la Ley de Instituciones de

Crédito, siempre y cuando la institución correspondiente no tuviere obligaciones garantizadas a su cargo y cumpla, también, con los demás requisitos que dicha ley exige.

Por último, la liquidación judicial tiene lugar cuando una institución de banca múltiple se encuentra en el supuesto de extinción de capital, contenido en la fracción VIII del artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito.

DÉCIMA. La redacción del artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito es deficiente. Esto es así ya que en su párrafo primero establece que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores *podrá* declarar la revocación de la autorización que le hubiere otorgado a una institución de banca múltiple para operar con ese carácter.

No obstante lo anterior, cuando se actualizaren los supuestos previstos en las fracciones I a III y VII del citado precepto, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores *deberá* hacer tal declaración. La facultad de declarar la revocación es potestativa únicamente tratándose de las fracciones IV, V, VI y VIII del referido artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito.

En virtud de lo anterior, se considera necesario añadir un artículo 28 bis que señale los casos en que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores *deberá* hacer dicha declaración, y en el cual quedarían incorporadas las fracciones I, II, III y VII del actual artículo 28 de la Ley de Instituciones de Crédito.

DECIMOPRIMERA. Cuando el Instituto de Protección al Ahorro Bancario no contare con recursos suficientes para el pago de obligaciones garantizadas, podrá obtener recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, previa aprobación del Congreso de la Unión, atento al artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, o bien, el Ejecutivo Federal contratará financiamientos con fundamento en el artículo 45 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Debe advertirse que ambos supuestos constituyen un riesgo moral severo, ya que podrían generar incentivos para que los accionistas de una institución de banca múltiple asumiesen riesgos que eventualmente podrían derivar en una afectación a los intereses del público ahorrador.

Los accionistas de estas instituciones saben que si no cuentan con los recursos para pagar a los ahorradores, el Instituto de Protección al Ahorro Bancario garantizaría ese pago e, incluso, si este último estuviese imposibilitado para hacerlo, se tiene como último recurso al Presupuesto de Egresos de la Federación y/o a la contratación de financiamiento por parte del Ejecutivo Federal.

Se propone que, cuando el pago a los ahorradores deba hacerse mediante los medios que establecen los artículos 45 y 46 de la Ley de Protección al Ahorro Bancario, los accionistas de la institución de banca múltiple correspondiente pierdan todo lo que hubieren invertido, ello como una sanción que pudiera desincentivar comportamientos riesgosos de otros accionistas.

DECIMOSEGUNDA. Las normas que constituyen el sistema normativo poseen, además de un elemento directivo, otro de índole justificativo. La concordancia del primero con el segundo permite aducir que una norma es materialmente válida. Por el contrario, si el elemento directo de dicha norma es contrario a su elemento justificativo, debe predicarse su invalidez desde un punto de vista material (en atención a su contenido sustantivo).

DECIMOTERCERA. El sistema normativo que regula al procedimiento de resolución no es creador de los principios contenidos en él, ya que dicho sistema se limita a reconocerlos a través de las reglas de reconocimiento con que éste cuenta.

DECIMOCUARTA. El sistema normativo que regula al procedimiento de resolución está compuesto por principios explícitos e implícitos, normas y reglas. La validez material de las normas y reglas del sistema dependerá de su concordancia con los principios que forman parte de él.

DECIMOQUINTA. Los principios rectores (explícitos) del procedimiento de resolución de las instituciones de banca múltiple son: 1) la protección de los intereses del público ahorrador; 2) la preservación de la estabilidad del sistema financiero y 3) el óptimo funcionamiento del sistema de pagos.

DECIMOSEXTA. Al principio de protección de los intereses del público ahorrador, le son consustanciales los derechos fundamentales de propiedad y dignidad

humana, por lo que la violación a dicho principio supondría de forma concomitante la transgresión a estos derechos fundamentales. De igual forma, a este principio le es ínsita la prohibición del hombre por el hombre.

DECIMOSÉPTIMA. En el sistema normativo que rige al procedimiento de resolución, existe un principio implícito (que deriva del principio de protección a los intereses del público ahorrador), a saber: los accionistas no deben quedar protegidos frente a los riesgos de su propio comportamiento o, dicho de otra forma, si los accionistas de una institución de banca múltiple hubieren asumido riesgos que eventualmente se hubieren traducido en una violación al principio de protección a los intereses del público ahorrador, estos mismos accionistas deberán soportar la totalidad del costo del método de resolución al que se encuentre sujeta la institución de banca múltiple correspondiente.

DECIMOOCATAVA. Existe entre el Derecho y la moral una conexión intrínseca. Ello implica reconocer lo que se indicó con anterioridad: las normas del sistema tienen dos dimensiones: una directiva, que sólo requiere de inferencias lógicas para su aplicación, y otra justificativa, que permite contrastar su elemento directivo con los valores o principios del sistema normativo.

En virtud de esa conexión, las determinaciones tomadas por las autoridades que regulan el procedimiento de resolución deberán proteger y garantizar los principios ínsitos en el sistema normativo.

DECIMONOVENA. El Derecho debe entenderse como una práctica social (además de como un sistema), lo cual supone que las razones que ofrezcan los jueces en sede jurisdiccional estarán orientadas hacia la acción, lo que a su vez implica que los jueces deben tomar posición respecto de los valores insertos en el sistema que regula al procedimiento de resolución.

VIGÉSIMA. Argumentar significa dar razones. Estas razones deben guardar relación con la realidad, es decir, deben ser verdaderas.

## FUENTES DE CONSULTA

### BIBLIOGRAFÍA

- ALCHOURRÓN Carlos E., y BULYGIN, Eugenio, *Sistemas normativos*, 2ª ed., Bogotá, Astrea SAS-Universidad de Medellín, 2013.
- APOSTOLIK, Richard, *et al.*, *Fundamentos del riesgo bancario y su regulación*, trad. de Roberto Savina Alemanno y Víctor González Rivero, Madrid, Instituto de Estudios Bursátiles, 2011.
- ATIENZA, Manuel, *El Derecho como argumentación*, Barcelona, Ariel, 2012.
- BULYGIN, Eugenio *et al.*, *Problemas lógicos en la teoría y práctica del Derecho*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo-Fontamara, Madrid-México, 2011.
- CARBONELL, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, Porrúa, 2004.
- COURTIS, Christian, (ed.), *Observar la ley. Ensayos sobre Metodología e la investigación jurídica*, Madrid, Trotta, 2006.
- DÁVALOS MEJÍA, Carlos Felipe, *Banca y derecho*, México, Oxford University Press, 2014.
- DE LA FUENTE RODRÍGUEZ, Jesús, *El proceso de liquidación judicial de las instituciones de banca múltiple*, México, Porrúa-UNAM-Facultad de Derecho, 2019.
- DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, Jorge Alfredo, *Derecho Civil. Contratos*, 5ª ed., México, Porrúa, 2014.
- DWORKIN, Ronald, *Justicia para erizos*, trad. de Horacio Pons, México, Fondo de Cultura Económica, 2016.
- ESPINOSA RUGARCÍA, Amparo y CÁRDENAS SÁNCHEZ, Enrique (eds.), *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: la historia contada por sus protagonistas*, t. I: *Funcionarios*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011,



- , *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: la historia contada por sus protagonistas*, t. III: *Banqueros, funcionarios bancarios y el público*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.
- , *Privatización bancaria, crisis y rescate del sistema financiero: la historia contada por sus protagonistas*, t. V: *Hechos, números y opinión pública*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 7ª ed., México, Porrúa, 2016.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 5ª ed., trad. de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi, Madrid, Trotta, 2006.
- HAUSMAN Ricardo y ROJAS-SUÁREZ, Liliana (comps.), *Las crisis bancarias en América Latina*, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo-FCE, 1997.
- LEÓN TOVAR, Soyla H., y GONZÁLEZ GARCÍA, Hugo, *Sociedades mercantiles e introducción al derecho mercantil*, México, Oxford University Press, 2018.
- MENÉNDEZ ROMERO, Fernando, *Derecho bancario y bursátil*, México, IURE Editores, 2011.
- MISHKIN, Frederic, S., *Moneda, banca y mercados financieros*, 10ª ed., trad. de Víctor Campos Olguín, México, Pearson, 2014.
- MONDRAGÓN PEDRERO, Fabián, *Sociedades mercantiles*, México, Enciclopedia Jurídica de la Facultad de Derecho, UNAM, 2017.
- SANTIAGO NINO, Carlos, *Introducción al análisis del derecho*, 2ª ed., Buenos Aires, Astrea de Alfredo y Ricardo de Palma, 1993.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 29ª ed., México, Porrúa, 2010.
- STIGLITZ, Joseph E., *The Price of inequality*, Ney York/London, W.W, Norton & Company, 2012.
- ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, trad. de Marina Gascón, 10ª ed., Madrid, 2011.

## DICCIONARIOS

Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano* [en línea],  
<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1171/3.pdf>>.

-----, *Diccionario Jurídico Mexicano*, [en línea],  
<<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1173/5.pdf>>.

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, [en línea],  
<<http://dle.rae.es/?id=VkMYOa2|VkMn9cm>>.

-----, *Diccionario de la lengua española* [en línea],  
<<https://dle.rae.es/?id=WT8tAMI>>.

## JURISPRUDENCIA CORTE IDH

Corte IDH, *Caso Muelle Flores vs. Perú, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 6 de marzo de 2019 [en línea],  
<[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_375\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_375_esp.pdf)>.

## JURISPRUDENCIA SCJN

Tesis: 1a./J. 78/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIV, Diciembre de 2001, p. 140.

Tesis: 1a./J. 16/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, octubre de 2012, p. 873.

Tesis: P./J. 47/2015, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, Enero de 2016, p. 444.

Tesis: 1a./J. 37/2016, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, agosto de 2016, p. 633.

Tesis: 2a./J. 73/2017, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, junio de 2017, p. 699.

Tesis: 1a./J. 53/2019, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, ubicada en publicación semanal, Julio de 2019.

## **JURISPRUDENCIA TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

Tesis: VI.2o.C. J/32, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, febrero de 2019, p. 2395.

## **TESIS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO**

Tesis: XI.1o.A.T.2 K, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. 3, septiembre de 2012, p. 1723.

## **LEGISGRAFÍA**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_060619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_060619.pdf)>.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC\\_ref27\\_06jul06.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC_ref27_06jul06.pdf)>.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia financiera y se expide la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC\\_ref41\\_10ene14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lic/LIC_ref41_10ene14.pdf)>.

Disposiciones de carácter general a que se refieren los artículos 191 y 198 de la ley de instituciones de crédito, relativas al procedimiento de pago de obligaciones garantizadas y de las operaciones pasivas en términos de lo dispuesto en el inciso b), fracción ii del artículo 148 de la Ley de Instituciones de Crédito [en línea],  
<[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5349541&fecha=20/06/2014](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5349541&fecha=20/06/2014)>.

Disposiciones de carácter general aplicables a las instituciones de crédito [en línea],  
<<https://www.cnbv.gob.mx/Normatividad/Disposiciones%20de%20c%C3%A1cter%20general%20aplicables%20a%20las%20instituciones%20de%20cr%C3%A9dito.pdf>>.

Ley de Amparo [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp\\_150618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp_150618.pdf)>.

Ley de Concursos Mercantiles [en línea],  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/29.pdf>>.

Ley de Instituciones de Crédito [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43\\_040619.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/43_040619.pdf)>.

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46\\_090318.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/46_090318.pdf)>.

Ley de Protección al Ahorro Bancario [en línea],  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/62.pdf>>.

Ley del Banco de México [en línea],  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>.

Ley del Mercado de Valores [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV\\_090119.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LMV_090119.pdf)>.

Ley General de Sociedades Mercantiles [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144\\_140618.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/144_140618.pdf)>.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal [en línea],  
<[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153\\_301118.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_301118.pdf)>.

*Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras y de la Ley de Protección al Ahorro Bancario* [en línea],  
<<http://gaceta.diputados.gob.mx/>>.

Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [en línea],  
<<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/norma.htm>>.

Resolución que modifica las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5516120&fecha=14/03/2018](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5516120&fecha=14/03/2018)>.

## MESOGRAFÍA

Banco de México, *Glosario* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html#I>>.

Banco de México, *Mercado cambiario (Tipos de cambio)* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/portal-mercado-cambiario/>>.

Banco de México, *Sistema de Información Económica* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CP150&sector=8&locale=es>>.

Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Introduccionalsistemafinanciero>>.

Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Mercadoaccionario>>.

Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.anterior.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Queeseltipodecambio>>.

Banco de México, *Sistema Financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html>>.

Banco de México, *Sistema financiero* [en línea], <<http://www.banxico.org.mx/divulgacion/sistema-financiero/sistema-financiero.html#Caracteristicasdelosprincipalesinstrumentosdedeuda>>.

Barral Varela, Guillermo, *Titulización en la banca*, Expansión [en línea], <<http://www.expansion.com/diccionario-economico/titulizacion-en-la-banca.html>>.

BBVA, *Riesgo operacional* [en línea], <<https://accionistaseinversores.bbva.com/microsites/bbva2012/es/Gestiondelriesgo/Riesgooperacional.html>>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Banca de Desarrollo* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-de-desarrollo-bd>>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Bancos de Importancia Sistemica Local* [en línea], <<https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/bancos-de-importancia-sistemica>>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Basilea III en México, Nueva definición e integración de capital* [en línea], <[https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20\(v16\).pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20(v16).pdf)>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Basilea III en México, Redefinición del marco de alertas tempranas* [en línea], <[https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20\(v16\).pdf](https://www.cnbv.gob.mx/Documents/Basilea%203%20en%20M%C3%A9xico%20(v16).pdf)>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Boletín Estadístico Banca Múltiple* [en línea], <<https://portafolioinfo.cnbv.gob.mx/Paginas/Contenidos.aspx?ID=40&Titulo=Banca%20M%C3%BAltiple>>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Comunicado de prensa. Información de Sector Banca Múltiple al cierre de diciembre 2018*,

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435243/Comunicado\\_de\\_prensa\\_005\\_Banca\\_Mltiple\\_dic\\_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/435243/Comunicado_de_prensa_005_Banca_Mltiple_dic_2018.pdf).

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Glosario de Términos* [en línea], [https://portafolioinfdoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfdoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf).

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Índice de capitalización* [en línea], <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/alertas-tempranas-banca-multiple>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *La CNBV autorizó el inicio de operaciones de BIVA, La segunda Bolsa de Valores en México* [en línea], <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/la-cnbv-autorizo-el-inicio-de-operaciones-de-biva-la-segunda-bolsa-de-valores-en-mexico?idiom=es>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Portafolio de Información. Evolución del capital neto y activos sujetos a riesgo* [en línea], <https://www.cnbv.gob.mx/paginas/portafoliodeinformacion.aspx>.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores, *Sectores supervisados* [en línea], <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/sectores-supervisados>.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos Humanos* [en línea], <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/34-Principios-universalidad.pdf>.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *El marco para el riesgo de mercado, en pocas palabras* [en línea], [https://www.bis.org/bcbs/publ/d457\\_inbrief\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d457_inbrief_es.pdf).

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, *Revisión del Método Estándar para el riesgo del crédito* [en línea], [https://www.bis.org/bcbs/publ/d307\\_es.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d307_es.pdf).

Fernández, Francisco Javier, *El mercado de divisas: ¿Qué es y cómo funciona?* [en línea], <https://www.bbva.com/es/mercado-divisas-que-es-como-funciona/>.

Hernández Sotelo, Alejandro, *¿Por qué diversificar?*, Forbes [en línea], <<https://www.forbes.com.mx/por-que-diversificar/>>.

Instituto de Protección al Ahorro Bancario, Aviso sobre la consulta de la lista definitiva de acreedores, *Diario Oficial de la Federación* [en línea], <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5386384&fecha=23/03/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5386384&fecha=23/03/2015)>.

Instituto de Protección al Ahorro Bancario, *Banco Bicentenario, Avance del Procedimiento de Liquidación Judicial al 31 de diciembre de 2017*, [en línea], <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306203/Banco-Bicentenario\\_Avance-del-procedimiento-de-Liquidacion-Judicial-al-31-diciembre-2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/306203/Banco-Bicentenario_Avance-del-procedimiento-de-Liquidacion-Judicial-al-31-diciembre-2017.pdf)>.

Instituto de Protección al Ahorro Bancario, *Proceso de resolución de instituciones de Banca múltiple* [en línea], <<https://www.gob.mx/ipab/acciones-y-programas/resoluciones-bancarias-59270>>.

Norma de Información Financiera A-5, *Elementos básicos de los estados financieros* [en línea], <[http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1165/1165\\_u3\\_a13.pdf](http://fcaenlinea1.unam.mx/anexos/1165/1165_u3_a13.pdf)>.

## **OTRAS RESOLUCIONES DE LA SCJN**

Primera Sala, Contradicción de Tesis 350/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. I, junio de 2014.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, *Engrose del Expediente Varios 912/2010*, julio de 2011.

## **SENTENCIAS**

Extracto de sentencia, *Diario Oficial de la Federación*, En los autos de liquidación judicial 5/2015-B, se dictó la sentencia de fecha doce de enero de dos mil quince, dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal [en línea], <c>.

Extracto de sentencia de reconocimiento, graduación y prelación de créditos, *Diario Oficial de la Federación*, En los autos de liquidación judicial 5/2015-B, se dictó



la sentencia de fecha trece de marzo de dos mil quince, dictada por el Juzgado Noveno de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal [en línea], <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/88392/Extracto-sentencia-de-reconocimiento-graduacion-y-prelacion-creditos.pdf>>.

## **TRATADOS INTERNACIONALES**

Convención Americana sobre Derechos Humanos [en línea], <[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?cod\\_diario=199960&pagina=6&seccion=0](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=199960&pagina=6&seccion=0)>.