

# **CAPITULO IV**

## **SALVAGUARDA DE LOS DEPOSITOS BANCARIOS EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO**

### **4.1 Motivaciones básicas de su estudio**

### **4.2 Crisis e inestabilidad del sistema financiero mexicano**

- 4.2.1 Causas
- 4.2.2 Medidas frente a la crisis
- 4.2.3 Lecciones de la crisis

### **4.3 Supervisión de la banca en México**

- 4.3.1 Estructura del sistema bancario
- 4.3.2 Autoridad supervisora
  - 4.3.2.1 Antecedentes normativos
  - 4.3.2.2 El actual órgano supervisor

### **4.4 Esquema de protección de los depósitos bancarios**

- 4.4.1 Antecedentes
- 4.4.2 El Fondo bancario de protección al ahorro y los aspectos legales de su intervención en la crisis bancaria más reciente
- 4.4.3 El nuevo Instituto para la protección al ahorro bancario
  - 4.4.3.1 Constitución
  - 4.4.3.2 Financiación
  - 4.4.3.3 Funcionamiento
    - 4.4.3.3.1 Depósitos garantizados y cobertura de la garantía
    - 4.4.3.3.2 Función de saneamiento del Instituto

### **4.5 Otra figura derivada del nuevo marco jurídico de protección**

### **4.6 Retos del sistema bancario mexicano**

### **4.7 Lineas maestras de los sistemas de protección de los depósitos en España y México**

#### **4.1 Motivaciones básicas de su estudio**

México es un país que en los últimos años ha hecho grandes esfuerzos por adaptarse a los cambios mundiales en los que los mercados se amplían volviéndose cada vez más exigentes. Esto está provocando que las empresas diseñen nuevas figuras asociativas buscando alcanzar un adecuado dimensionamiento a fin de incrementar su eficacia, todo lo cual se ha manifestado en una tendencia integracionista para extender sus horizontes a fin de participar en un sistema de cooperación que favorezca la inversión, promueva la transferencia de tecnología y elimine barreras al comercio. Se plantea asimismo el papel que debe desempeñar el Estado,

atendiendo a su vocación fundamental de promotor del bienestar general, garantizando que el desarrollo sea integral, a través de un sano ejercicio de su legítima autoridad, complementado con su rectoría en lo económico.

Es indudable que el sistema financiero mexicano ha querido participar también de los trascendentes cambios, con la internacionalización del capital, la liberalización de los mercados, la globalización de los servicios, la aparición de nuevos intermediarios así como, la incorporación de tecnología y adaptación de nuevos sistemas de comunicación para eficientar sus operaciones.

Las reformas financieras de la década de los 90's, significaron en esencia el tránsito de un marco regulatorio restrictivo a un sistema más apegado a las reglas del mercado, esto encontró su complemento indispensable en la búsqueda del fortalecimiento de la supervisión y vigilancia de las instituciones bancarias por parte de las autoridades en la materia. Se ofrecieron disposiciones para superar las barreras tradicionales de funcionamiento entre los intermediarios creándose una tendencia de integración y globalización de la actividad financiera, dándose paso a la banca universal con la aparición de los grupos financieros.

Pero, al poco tiempo de haberse puesto en práctica las nuevas disposiciones, se presentaron una serie de acontecimientos en el sistema bancario mexicano, que pusieron en peligro la credibilidad, cuando no la solvencia de las instituciones. Esto ha obligado a categorizar el tema reconduciéndolo a una serie de cuestiones prácticamente constantes: regulación, supervisión y control de los bancos, garantía y protección de los depósitos, mantenimiento de la estabilidad del sistema financiero, fortalecimiento de la buena fe y de la confianza de los depositantes, acciones de salvamento por parte de los poderes públicos y en general, fórmulas que permitan la subsistencia de las entidades, cuestiones que han sido tratadas en el pasado y que ahora se plantean de modo principal.

La respuesta de las autoridades y legisladores a estos aspectos ha sido la proliferación de un conjunto de normas jurídicas y reformas de importancia capital, orientadas a instaurar esquemas de vigilancia y mecanismos de protección, a definir las competencias de las autoridades e instituciones para evitar incongruencias.

Hoy día, México es un país muy distinto al que era hace apenas diez años, no sólo en lo que se refiere a la economía, sino también en su base productiva, su composición social, su articulación política y marco jurídico, es un país con una economía que no termina de despegar pero que sin embargo cada día está más abierta a la competencia externa, de ahí que el reto de las instituciones financieras y en especial de los bancos no sea fácil. No es lo mismo constituir o comprar un banco y sobre el papel un esquema de servicios integrales, que consolidarlo como organismo creciente y rentable que se adecue a los cambios vertiginosos y satisfaga las exigencias nacionales.

La crisis económica que se produjo en 1994, se vio acompañada de una crisis social, el índice de desempleo aumentó, la inseguridad y delincuencia se agudizaron; el sistema político obsoleto desde hacía varios años atrás acabó por desquebrajarse; la población entró en un estado de desmoralización difícil de describir por el cúmulo de acontecimientos y el aumento constante de las tasas de interés que debían pagar por los créditos recibidos y con los que habían financiado la adquisición de su patrimonio familiar.

Ante esta situación y a pesar de los esfuerzos de los medios de comunicación por informar a la población sobre las medidas que se estaban llevando a cabo por parte de las autoridades para hacer frente a la situación y de la participación que estaba teniendo el Fondo bancario de protección al ahorro en la salvaguada de los depósitos bancarios e instituciones crediticias, pocos eran los mexicanos que sabían en qué consistía y como funcionaba dicho esquema, generándose una

desinformación que provocó confusiones y malos entendidos que dieron paso a una situación de inseguridad y desconfianza hacia el conjunto del sistema financiero y las propias autoridades gubernamentales que resultó en la peor crisis bancaria de la historia de México.

Al reflexionar sobre estas cuestiones y las consecuencias adversas que se presentan cuando el público nacional y extranjero llega a desconfiar de la solidez de un instituto bancario y motivada por la última crisis por la que ha atravesado México en los últimos años, consecuencia en parte de la clara falta de disposiciones y normas adecuadas de regulación, supervisión bancaria y protección de los depósitos que provocaron grandes pérdidas de capital, un importante deterioro de credibilidad en todo el conjunto del sistema financiero, que pusieron en grave riesgo a los depósitos bancarios de dinero, y habiendo analizado el entorno jurídico español en este ámbito, surge el interés por dedicar este último capítulo a la experiencia particular de México en la materia.

Pues los ordenamientos de regulación bancaria como tantos otros surgidos de las exigencias de la realidad social ofrecen en los diversos sistemas financieros mundiales, aspectos cambiantes, en ocasiones novedosos e interesantes. Su estudio puede contribuir al diseño de nuevas e innovadoras figuras y normas legales que ayuden a conformar el ordenamiento requerido. Es al jurista al que le ha correspondido la labor de reclamar reformas, denunciar la insuficiencia de las normas existentes y diseñar otras nuevas.

Es mi deseo que el presente estudio logre despertar la atención de las autoridades gubernamentales y de los sectores financieros privados de México, sobre la conveniencia de contar permanentemente con un marco regulatorio efectivo que evite la incertidumbre y recupere la confianza en el sistema financiero, pues es evidente que a casi diez años de haberse producido la crisis, el sector bancario vislumbra aún distante su recuperación.

## **4.2 Crisis e inestabilidad del sistema financiero mexicano**

### **4.2.1 Causas**

México no es una isla en el proceso internacional de globalización, su sistema bancario como cualquier otro en el mundo se ha visto envuelto en situaciones de crisis que han puesto en riesgo su estabilidad. Como toda crisis, la de 1994, sus causas y los factores que en ella intervinieron se vieron envueltos en una serie de circunstancias que requieren ser analizados junto al entorno económico en el que estas se desarrollaron.

Las causas de la crisis y medidas implementadas para hacerle frente, han sido planteadas desde diversos puntos de vista. Desde la posición oficial hasta la de aquellos analistas y estudiosos que han vertido sus opiniones al respecto. Siendo un tema que se politizó y sobre el que se han generado ríos de información en ocasiones verídica y en otras especulativa, centraremos nuestra intención en los acontecimientos que de manera más generalizada se han esgrimido para determinar sus causas.

A principios de 1990, muchos países latinoamericanos como México que habían aplicado estrictos programas de estabilización y reformas financieras, experimentaron una gran afluencia de capital. Pero en diciembre de 1994 se produjo una gran salida de recursos que provocó una crisis de balanza de pagos y una pronunciada devaluación del peso mexicano. Se generó, una ola de desconfianza por parte de los inversionistas internacionales que se propagó a otros países latinoamericanos. A partir de entonces, se experimentó una de las crisis más severas en la historia moderna de México.

Para 1995 los temores referentes a la calidad del sistema bancario, se vieron alimentados por la impresión de que el sistema contaba con instituciones que presentaban fallas desde antes del fenómeno de

crisis. Esta falta de confianza, aunada a una situación que comenzaba a volverse crítica exigiría más adelante grandes programas de reestructuración.<sup>1005</sup>

Para algunos analistas, la crisis mexicana iniciada en 1994 - 1995 se convirtió en uno de los más significativos eventos de los mercados financieros emergentes durante las pasadas dos décadas. No solamente porque interrumpió uno de los más importantes experimentos de liberalización en América Latina, sino porque marcó la pauta para el inicio del debate acerca de la fragilidad de los recursos financieros en los mercados emergentes y sobre la necesidad de rediseñar la llamada arquitectura financiera internacional para evitar los riesgos de crisis.<sup>1006</sup> Quizá la más importante y controvertida novedad en el llamado “efecto tequila” como suele denominarse la crisis mexicana, fue la sorprendente forma de expandir sus efectos hacia Brasil y Argentina.

En 1988 México inició un importante proceso de liberalización financiera, en la que se ampliaron y liberalizaron las operaciones permitidas a las instituciones, se produjo la sustitución del encaje legal por el coeficiente de liquidez obligatorio sobre la captación en moneda nacional y su posterior supresión; se estableció la liberalización de las tasas de interés y la eliminación de los cajones selectivos de crédito. Se acudió a la reprivatización de la banca comercial entre 1991 y 1992 animada por las organizaciones internacionales y apoyada por una prevaleciente opinión de mercado que impulsó una larga expansión de los fondos prestables y se asistió a la autorización en 1993 del establecimiento de nuevos bancos. Por otra parte y conforme con lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá se permitió el establecimiento de filiales de intermediarios financieros extranjeros en el país. Todo lo cual, permitió que el saldo del financiamiento del sistema bancario al sector privado cobrara un

---

<sup>1005</sup> HAUSMANN, Ricardo y ROJAS-SUAREZ, Liliana, *Las crisis bancarias en América Latina*; BID y FMI, Chile 1997, p. 158.

<sup>1006</sup> *Vide* CALOMIRIS, Charles W., “Lessons from the Tequila Crisis for Successful Financial Liberalization”, *Journal of Banking & Finance* N°. 23, 1999, pp. 1457 y ss.

fuerte dinamismo entre 1988 y 1992.<sup>1007</sup>

Sin embargo esta reforma estructural y de estabilización de finales de la década de 1980 y principios de 1990, ocurrió antes de que los bancos hubieran desarrollado controles internos apropiados y de que la regulación prudencial y de supervisión fuera la adecuada para contener el incremento del riesgo de nuevas o ampliadas actividades bancarias comerciales.

Se ha esgrimido como causa de la crisis bancaria el deficiente proceso de reprivatización de 1990, aludiéndose a la corrupción que parece ser la música de fondo que acompañó a éste proceso desde el momento de quitar el banco a sus propietarios (la nacionalización), hasta aquel otro en que se terminó entregándolos a nuevos propietarios, todos ellos ajenos a la profesión<sup>1008</sup>. Un proceso que además se vio envuelto en una serie de anomalías que dejan muchas dudas sobre la forma en que se realizó la venta y adjudicación de los institutos bancarios.<sup>1009</sup>

Se señala además que los bancos reprivatizados en 1991 y 1992 heredaron su estructura de evaluación de riesgos del periodo en que el gobierno era propietario de estas instituciones y la función de evaluación de la gestión del riesgo había sido minimizada y los sistemas de organización e información no eran los idóneos, ni los servidores públicos que administraban los bancos comerciales ni las autoridades de supervisión se preocupaban demasiado sobre estos aspectos.<sup>1010</sup>

En ese entonces, el incremento en el gasto y la inversión de

---

<sup>1007</sup> Vide. CEMLA, Ponencia presentada por México “La crisis bancaria en México: orígenes, consecuencias y medidas instrumentadas para superarla, *Decimotercera Asamblea de la Asociación de Organismos Supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe*, México, 1996, p. 94.

<sup>1008</sup> DE LA MOTA, H., “México: de la privatización bancaria a una nueva reestructuración”, *RBE (Especial Banca Mexicana)*, Enero - Febrero 1996, p. 19; V. también MANCERA, Miguel, “Problems of Bank Soundness: Mexico’s Recent Experience”, *Banking Soundness and Monetary Policy*; Editor Charles Enoch; John H. Green; IMF, Washington 1997, pp. 228 y ss.

<sup>1009</sup> HAZAN, Miryam y DURAN, Marco Antonio, “Incompletos los documentos de la privatización bancaria”, *Diario El Financiero* del 14 de octubre de 1995. En este artículo, entre otras cosas se señalan las lagunas en los libros blancos de los 18 bancos reprivatizados en el sexenio de Carlos Salinas.

<sup>1010</sup> Vide. MANCERA, Miguel, “Problems of Bank.....” *op. cit*, pp. 228 y ss. De hecho a finales de la década de 1980, cuando la liberalización financiera se vio acelerada, el crédito bancario al sector privado representaba solamente una pequeña proporción del total de los valores de los bancos.

familias y empresas fue posible por la mayor disponibilidad de créditos bancarios. Así, a partir de 1989 se presentó una inusitada expansión del crédito, que puso de manifiesto tanto la ausencia de un sistema de regulación y supervisión bancaria apropiados y la falta de experiencia en el otorgamiento de préstamos por parte de los bancos.<sup>1011</sup>

México recibió un importante ingreso de capital entre 1990 y 1994, en respuesta a sus políticas de reforma y al movimiento global de capitales en los mercados emergentes. Durante este periodo, incrementaron las expectativas acerca del futuro de la economía lo que hizo a los encargados del crédito bancario y a los administradores confundir buenos de malos riesgos de crédito. En tal contexto, muchos prestadores parecían contemplar grandes proyectos y razonablemente buenos prospectos para servir sus deudas. Y los prestadores potenciales quienes habían olvidado como usar del crédito prudentemente o quienes nunca habían tenido ninguna experiencia en el pago de deudas tampoco fueron muy cautelosos.<sup>1012</sup>

Se mencionan también otros elementos que en el ámbito interno, repercutieron fuertemente en el desarrollo de la crisis y que son los inusitados acontecimientos políticos de 1994 y los trágicos sucesos que cimbraron seriamente la tranquilidad nacional como la matanza del candidato a la presidencia del partido en el poder.<sup>1013</sup>

En relación a los factores externos, hay quien señala que la crisis “fue impulsada, agudizada y amplificada por un sistema monetario y financiero internacional pragmático con reglas claras y explícitas, con base en el financiamiento de los desequilibrios externos por medio de flujos

---

<sup>1011</sup> SHCP, *Fobaproa: la verdadera historia*; México, 1998. p. 12.

<sup>1012</sup> *Vide.* MANCERA, Miguel, *op. cit.*, pp. 228 y ss.

<sup>1013</sup> SHCP, *op. cit.*, p. 13; *Vide.* ROS, Jaime, “La Crisis Mexicana y la Reforma de la Política Macroeconómica, Revista Pensamiento Iberoamericano N°. 27, Madrid, Enero Junio 1995, p. 153 y ss. En opinión del autor resulta difícil creer que el asesinato de un candidato a la presidencia, o el bloqueo de una carretera por un grupo de campesinos en Chiapas haya podido modificar el tipo de cambio de equilibrio del peso en un 40% por más nerviosismo que estos hechos provoquen en los mercados financieros.” Argumenta que sin embargo “estos hechos jugaron un papel importante en explicar los momentos en el tiempo en que ocurrieron los ataques especulativos, no como causas explicativas sino como puntos focales.” p. 157.

foráneos de capital mayoritariamente especulativo.”<sup>1014</sup> En 1992 y 1993, el flujo de entrada de capital fue tan considerable, que el Banco de México tuvo que comprar dólares en una cantidad considerable, para prevenir que el peso llegara a estar demasiado fuerte. <sup>1015</sup> El alza de las tasas internacionales de interés que se dio en el año de 1994 y que desvió los capitales hacia otros mercados, tuvo fuertes repercusiones en la economía nacional ocasionando una extrema debilidad económica en el país.<sup>1016</sup>

En el contexto en el que se desarrollaba la política económica y la política de imagen que a nivel mundial se estaba intentando proyectar, los intereses también parecen haber jugado un papel importante. “En 1992 y 1993 cuando se estaban llevando a cabo las negociaciones para la celebración del Tratado de Libre Comercio México (TLC) - Estados Unidos y Canadá; especialmente durante su etapa final, lo que menos se quería era asustar a los negociadores y la opinión pública norteamericanos con un ajuste de la política cambiaria que habría hecho a la economía mexicana más competitiva y especialmente evitar cualquier provocación que pudiera exacerbar la oposición al TLC por parte de los sindicatos norteamericanos. Esto contribuyó según los analistas a inhibir cualquier tentación por corregir el curso de la política económica. Posteriormente, con las elecciones

---

<sup>1014</sup> GUILLEN R. Arturo, “Efectos de la crisis asiática en América Latina”, *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 50, N.º 7, 2000, p. 540. “El efecto desequilibrador de los flujos externos en las variables económicas clave, se presenta desde antes de la crisis financiera. En el período anterior a la debacle, el intenso ingreso de capital especulativo generó, entre otros fenómenos sobrevaluación de la moneda, aumento del déficit externo y sobreendeudamiento. Una vez que irrumpe la crisis, se producen los efectos contrarios. La estampida de capitales hacia otros mercados precipita la devaluación de la moneda, el derrumbe de los precios de los activos financieros e inmobiliarios, la contracción del crédito y los efectos deflacionarios que han acompañado a todas las crisis financieras importantes desde los años ochenta”.

<sup>1015</sup> *Vide.* GREENSPAN, Alan, “Testimonio ante el Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N.º 27; Madrid, Enero Junio 1995, p. 163 y ss. “Las reservas internacionales de México aumentaron de menos de 10.000 millones en 1990 a por encima de los 25,000 millones a comienzos de 1994.” p. 164.

<sup>1016</sup> *Vide.* ROS, Jaime, “La Crisis Mexicana y la Reforma de la Política Macroeconómica”, *Revista Pensamiento Iberoamericano*, N.º 27; Madrid, Enero - Junio 1995. p. 153. ; “Se establece por un lado causa de la crisis la falla del gobierno y por otro la falla de mercado. “La de mercado esta en los mercados financieros debido a la especulación financiera de parte de los inversionistas principalmente los extranjeros que estaban muy mal informados acerca de las perspectivas de la economía mexicana, a través de inversiones en activos muy líquidos, lo que proporcionó un fuerte apoyo por demasiado tiempo, a una moneda que estaba claramente sobrevaluada desde mediados de 1992. La falla de gobierno se halla en una política de apreciación real del peso en el marco de un programa de liberalización comercial que reclamaba para su sustentabilidad precisamente lo contrario, una política de depreciación real; una política de reducciones sucesivas de las tasas impositivas al consumo de 1991 en adelante, en medio de una dramática caída de la tasa de ahorro interno, en parte asociada al auge financiero y el aumento de los precios de los activos que este produjo.” p. 153.

presidenciales de 1994 en puerta, se incrementaron los poderosos incentivos para posponer la devaluación haciendo al desequilibrio macroeconómico cada vez mayor.”<sup>1017</sup>

La vulnerabilidad de la economía mexicana fue evidente en los primeros meses de 1995, surgiendo el riesgo de que se presentaran severos problemas de solvencia en las instituciones bancarias y un eventual colapso financiero.

En este contexto las autoridades se plantearon como objetivo primordial, trabajar para controlar el riesgo sistémico, promover la credibilidad y confianza del público, apoyar a las instituciones, minimizar el impacto fiscal y monetario e incentivar una cultura de pago bajo las condiciones de mercado existentes,<sup>1018</sup> con base en ello, se diseñarían las medidas que habrían de instrumentarse para hacer frente a la crisis bancaria.

Cabe decir que de los dieciocho bancos reprivatizados entre 1991 y 1992, dos habían sido intervenidos por el Gobierno Federal para el segundo semestre de 1994, debido a una administración ineficiente e irregular y por problemas de solvencia y dos mas se encontraban bajo programas especiales de supervisión. Para marzo de 1996 un total de seis de las instituciones reprivatizadas y el Banco Obrero habían sido intervenidas o recibido apoyo especial del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.<sup>1019</sup>

Con base en lo anterior, es posible afirmar que la crisis económica de 1994 no puede ser atribuida a un sólo hecho o decisión política aislada, sino a un conjunto de factores ocurridos tanto en ese año, como en los anteriores. Si bien es cierto que a nivel institucional se presentaron fuertes problemas de deficiencia en la regulación, en los procesos de supervisión y control de las entidades bancarias también es

---

<sup>1017</sup> *Ibidem.*

<sup>1018</sup> *Vide.* CEMLA; Ponencia presentada por México “La crisis bancaria en México.....”, *op. cit.* p. 103.

<sup>1019</sup> *Vide. Ibid.* p. 104.

cierto que al no ser instituciones aisladas sino inmersas en un todo económico, se vieron afectadas por los acontecimientos en los mercados financieros internacionales. Pero hay que reconocer que las repercusiones de estos acontecimientos hubiesen sido menores si se hubiese contado con una regulación adecuada y si los intermediarios financieros hubiesen actuado conforme a las sanas prácticas bancarias.

#### **4.2.2 Medidas frente a la crisis**

Iniciada la crisis se conjugaron una serie de problemas de graves consecuencias para la economía mexicana, se presentó un desajuste entre compras y ventas en el exterior, se tuvo que hacer frente a la carga tan pesada que constituyeron las deudas que tanto el sector público como el privado habían contraído en moneda extranjera y que se debían pagar en un corto plazo. A ello habría que agregar, un sistema financiero muy débil donde los establecimientos bancarios tenían de un lado, deudas muy grandes que pagar en el corto plazo y del otro, los préstamos que habían otorgado y que no se cobraban o que tenían dudosa recuperabilidad, lo que se vio agravado por la elevación de las tasas de interés. Aunado a esto, existía el gran riesgo de que los depositantes y otros acreedores exigieran a los bancos el cumplimiento de sus obligaciones con el consiguiente retiro de todos sus fondos.<sup>1020</sup>

Ante estas circunstancias, se diseñaron y estructuraron medidas con la intención de buscar la recuperación de los bancos, proporcionar un alivio a los deudores y fortalecer la regulación prudencial para amortiguar el impacto de los efectos de la crisis sobre los sectores real y financiero.

Se trabajó sobre el llamado “paquete de salvamento” que se conformó de ocho programas a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Haremos alusión a ellos sobre todo por la participación que en estos tuvo el sistema de protección de los depósitos.

---

Para hacer frente a la crisis de liquidez surgida inmediatamente después de la devaluación, el Gobierno en un primer momento aportó dinero al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, dotándolo de una primera línea de defensa como fuente de crédito inmediato para resolver problemas de liquidez, garantizando además una cierta seguridad a los depositantes para evitar fugas de capital. Pero, esta fuente de financiación se vio fuertemente disminuida como consecuencia de las intervenciones en Banca Cremi, Banco Unión, Banco Obrero y Banpaís.<sup>1021</sup>

En enero de 1995 se instaló una ventanilla especial de crédito en dólares estadounidenses para bancos mexicanos con recursos del Banco Central canalizados a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), para aminorar las presiones de liquidez derivadas del vencimiento de las obligaciones en moneda extranjera y evitar su incumplimiento. Estos recursos se prestaron a una tasa de interés elevada en relación a las que prevalecían en el mercado, con la intención de desincentivar el acudir a este recurso.<sup>1022</sup>

Por otra parte se implementó el Programa de Capitalización Temporal para prevenir que el nivel de capitalización de los bancos no cayera por debajo del mínimo establecido de ocho por ciento. Y otorgar tiempo a los accionistas para recapitalizar las instituciones bajo condiciones normales de mercado. Con éste programa, además del nulo coste financiero neto para los bancos sobre los fondos obtenidos, se afianza el compromiso adquirido por el Banco Central para asegurar la adecuada capitalización del sistema bancario.<sup>1023</sup> El lado negativo de este programa consistió, en que al no existir transferencia de efectivo no se solucionaron problemas de liquidez.

El paquete de medidas implicó una serie de reformas legales que

---

<sup>1020</sup> SHCP, *op. cit.*, p. 13.

<sup>1021</sup> DE LA MOTA, H. Ignacio, *op. cit.*, p. 45.

<sup>1022</sup> *Vide.* CEMLA, Ponencia presentada por México “La crisis bancaria...” *op. cit.*, p. 106.

tenían la intención de modificar la estructura de capital de las entidades bancarias, permitiendo una mayor participación de personas morales mexicanas y de extranjeros en las acciones de control de los intermediarios, así como la liberación de ciertas restricciones sobre el sector financiero consideradas en los términos del Tratado de Libre Comercio.<sup>1024</sup>

La capacidad de pago de los deudores que se vio significativamente afectada, no sólo como consecuencia del sobreendeudamiento que mostraron antes de la crisis y el incremento inesperado en las tasas de interés, sino también por la abrupta caída en sus ingresos, motivó a las autoridades a diseñar una unidad de cuenta (unidad de valor real constante), cuyo objetivo primordial era disminuir la incertidumbre que produce la inflación respecto del rendimiento real de las inversiones o del costo de los créditos, neutralizando por otra parte el efecto de la amortización anticipada de las deudas, causadas por la inflación. “Se buscaron esquemas que permitieran realizar inversiones de tasa real: es decir, depósitos de inversión cuya tasa de interés sea la misma que la de la inflación anunciada mensualmente por el Banco Central, así como el otorgamiento de créditos en los que la tasa de interés sea equivalente a la de dicha inflación. De esta forma en abril de 1995, se crean las Unidades de Inversión (UDIS)<sup>1025</sup>, para aliviar la presión sobre los flujos de los deudores,

---

<sup>1023</sup> DE LA MOTA, *op. cit.*, p. 46.

<sup>1024</sup> *Vide.* CEMLA, Ponencia presentada por México “La crisis bancaria.....”, *op. cit.*, p.109. “El límite de participación de mercado para bancos controlados por extranjeros bajo el TLC se incrementó del 1.5 al 6 por ciento en lo individual y del 6 al 25 por ciento en el agregado para filiales de instituciones financieras del exterior que adquirieran un intermediario mexicano en operación. Con la finalidad de mantener en manos mexicanas el control del sistema de pagos, no se consideraron sujetos de adquisición por parte de agentes extranjeros aquellos bancos cuyo capital neto excediera del 6 por ciento de la suma del capital neto del sistema bancario. En cuanto al establecimiento de filiales, se disminuyó el porcentaje de acciones que debe tener una institución financiera del exterior de una filial en México, del 99 al 51 por ciento. Adicionalmente, el límite general de tenencia accionaria por parte de extranjeros en el capital social ordinario de los bancos nacionales se incrementó del 30 al 49 por ciento, mientras que se flexibilizaron las restricciones para la tenencia accionaria de personas físicas y morales, a nivel individual, al pasar del 10 al 20 por ciento”. Pág. 109 ; V. también H. DE LA MOTA, *op. cit.*, p. 46. ; “Esperando encontrar inversos extranjeros que recapitalicen el sector bancario y se autoriza a inversores extranjeros a adquirir participaciones de hasta el 100% en los bancos comerciales mexicanos (previamente el límite se situaba en el 30%). Como resultado de esta medida el BBV se ha convertido en el primer banco extranjero en adquirir una participación mayoritaria en un banco mejicano, Probusa.” p. 46.

<sup>1025</sup> *Vide.* CARVALLO YAÑEZ, Erick, *Nuevo Derecho bancario y Bursátil Mexicano*, Edit. Porrúa; México, 1997. La UDI es “Una unidad de cuenta (esto significa que el instrumento denominado Unidades de inversión, no es otra cosa que un valor o un documento como lo es el Certificado de la Tesorería de la Federación, las obligaciones que emiten las empresas, las acciones de las sociedades, etc.) parecida una acción de sociedades de inversión en instrumentos de deuda, en la que la capitalización se

pagarían en el corto plazo sólo los intereses reales, facilitando la reestructuración de créditos en estas unidades.”<sup>1026</sup>

La desventaja que presentan estas unidades es que si el mercado se maneja al antojo de los especuladores, puede desencadenar enormes tasas inflacionarias, entonces quienes adquieren créditos denominados en Unidades de Inversión cada mes vera incrementado el monto que tienen que liquidar al Banco si no especifican la amortización mensual del mismo, ya que el valor de la Unidad de Inversión seguirá al alza en la medida en que lo haga la inflación, lo que significa que cada mes el acreditado deberá pagar más en pesos o en caso contrario ver incrementado su adeudo, lo que hará que al finalizar el plazo del crédito tenga que celebrar una nueva renegociación.<sup>1027</sup> Esta Unidad de Inversión ha sido un instrumento utilizado también en el nuevo esquema de protección de los depósitos bancarios, como se verá más adelante.

Los programas anteriores, tuvieron una lenta eficacia, debido a que la recesión fue peor de lo esperado y tanto las entidades bancarias como los deudores, necesitaban tiempo para adaptarse a ellos, a fin de respaldar el paquete de medidas ya implementado, las autoridades diseñaron el Acuerdo de Apoyo Inmediato a los Deudores de la Banca que constó de dos componentes: tasa de interés y un paquete de beneficios asociados a la reestructuración de adeudos a través de los programas en UDIS.”<sup>1028</sup>

A pesar de las medidas implementadas, la realidad era que los recursos que se captaban debido a las condiciones económicas del país y a las expectativas sobre la evolución de la cartera de créditos eran insuficientes. Por lo que persistió la necesidad de capitalizar a los bancos

---

hace conforme evoluciona el Índice Nacional de Precios al Consumidor pudiendo actualizarse y capitalizarse diariamente”. p. 167.

<sup>1026</sup> Vide. CEMLA, Ponencia presentada por México “La crisis bancaria.....”, *op. cit.*, La unidad se indexa a la inflación que ha transcurrido durante el periodo de inversión evitando que se erosione el poder adquisitivo del depositante. p.110.

<sup>1027</sup> Vide. CARVALLO YAÑEZ, Erick, *op. cit.*, p. 167.

<sup>1028</sup> Vide. CEMLA, Ponencia presentada por México “La crisis bancaria .....", *op. cit.*, p.112.

para fortalecer su situación financiera, recuperar la confianza del público y reducir el costo potencial para el gobierno que a través del esquema de seguro de depósitos cubría prácticamente todas las obligaciones bancarias. Entonces se pusieron en práctica mecanismos de capitalización y adquisición de cartera, en los cuales el Gobierno Federal, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, se comprometió a adquirir dos pesos de cartera por cada peso adicional de capital que se aportara a las entidades bancarias. La cartera se adquirió a valor neto de reservas y se transfirió a un fideicomiso administrado por los bancos, sin costo para el Gobierno. El pago se realizó a través de documentos con vencimiento a diez años a una tasa de interés equivalente a la de los Certificados de Tesorería (Cetes).<sup>1029</sup>

La recuperación económica se seguía postergando y las autoridades decidieron fortalecer las estrategias instrumentadas con apoyos adicionales. Se apoyo a los deudores incrementando los montos de algunos de los programas en UDIS, abriendo la posibilidad de reestructurar créditos en moneda extranjera y otorgando retroactividad en tasa a las reestructuras en UDIS para la planta productiva nacional. Se apoyó a los bancos, en cuanto a que se decidió pagarles la tasa de Cetes, en lugar del Costo Porcentual Promedio en los bonos gubernamentales de los programas de UDIS y no se ejerció la cláusula del Acuerdo Inmediato de Deudores de la Banca mediante la cual se comparten los márgenes de los subsidios cuando la Tasa de interés interbancaria de equilibrio se ubicase por encima de cierto nivel.<sup>1030</sup>

La última de las medidas del paquete de apoyo, consistió en la creación de la Unidad Coordinadora para la Reestructuración del Adeudo Bancario Empresarial cuyo objetivo consistía en facilitar la reestructuración de créditos corporativos sindicados. Con el apoyo de todas las autoridades gubernamentales y de las instituciones bancarias, opera cada crédito de manera individual y funge como mediador en las negociaciones entre los

---

<sup>1029</sup> *Vide Ibid.*, p.113.

<sup>1030</sup> *Ibidem.*

bancos y las empresas que voluntariamente soliciten su intervención.<sup>1031</sup>

Cabe señalar que “México solucionó su crisis fortaleciendo sus propios esfuerzos de ajuste y reforma a través del apoyo financiero internacional en gran escala. El acuerdo celebrado entre México y el Fondo Monetario Internacional es el más grande que se haya aprobado jamás con un país miembro en términos del monto absoluto y en relación con la cuota que tiene el país en el Fondo.”<sup>1032</sup>

#### **4.2.3 Lecciones de la crisis**

La crisis que se presentó en México a finales de 1994, muestra aspectos muy similares a la que vivió España en los años 70's. Ambas se vieron influidas por los desequilibrios económicos a nivel mundial, se produce una fuerte elevación de precios, se genera un clima de desconfianza hacia las entidades bancarias, el ahorro se desvía hacia canales paralelos a las instituciones financieras que ofrecían mayor rentabilidad, se produce la quiebra de un importante número de empresas. Debido a la deficiencia en la disciplina de supervisión y control de las instituciones, grupos financieros sin experiencia adquirieron el control de los bancos que llevaban a cabo operaciones alejadas de las buenas prácticas bancarias.

Sin embargo, estos fenómenos de crisis también presentan fuertes diferencias. Cuando España sufrió la crisis de 1977, estaba en un proceso de transición de un régimen dictatorial al establecimiento de una monarquía parlamentaria, su sistema financiero contaba con una regulación y estructura institucional que limitaba la competencia y aseguraba amplios márgenes y resultados bancarios creando una situación en la que no se daba mucha importancia a las buenas prácticas bancarias, no había instrumentos para la intervención y saneamiento de las entidades, ni en su esquema jurídico se contemplaba la existencia de estructura alguna encargada de la garantía de los depósitos bancarios.

---

<sup>1031</sup> *Ibidem* p.115.

Por su parte, cuando se presentó la crisis de 1994 en México, se acabada de salir de un proceso importante de reformas en el sistema financiero, se habían devuelto los bancos a manos privadas y expedido la Ley para regular las agrupaciones financieras con la intención de adaptar el sistema a los requerimientos mundiales y hacerlo más competitivo. Por otra parte, estaba iniciando sus operaciones el recientemente creado sistema de protección de los depósitos denominado Fondo Bancario de Protección al Ahorro. Sin embargo, todo esto no fue suficiente para garantizar la estabilidad del sistema bancario frente a los desequilibrios económicos mundiales, a la fuga de capitales y frente a la inexperiencia y mala administración de quienes adquirieron los bancos.

En ambos países una vez remontada la crisis, se da lugar a una serie de disposiciones que esbozan una estrategia para solucionarla y prevenir otras, dándose paso a una normativa con medidas preventivas contenidas en el régimen de constitución de nuevos bancos, con instrumentos para la intervención y saneamiento de las entidades; el control de las transmisiones y acciones bancarias, normas específicas de supervisión individual y consolidada, un régimen de responsabilidad de los administradores y directivos de las instituciones, regulación de la transparencia informativa y la creación de nuevos esquemas de protección de los depósitos bancarios para otorgar seguridad al sistema y eliminar los inconvenientes que plantea las respectivas legislaciones concursales en relación con las crisis bancarias.

De toda esta etapa de dificultades económicas, se desprende que las políticas gubernamentales acertadas son imprescindibles. Puede haber quien considere que estas influyen muy poco debido a la rapidez con que se moviliza el capital hoy en día. Sin embargo, es justamente esa movilidad la que demuestra que la diferencia entre tener políticas gubernamentales acertadas o equivocadas nunca había sido tan grande, ello incluye la

---

<sup>1032</sup> CAMDESSUS, Michel, *cit. post.*, HAUSMANN, R. y ROJAS-SUAREZ, L. *op. cit.*, p. 239.

capacidad para contar con un sistema legal adecuado.

Hay que entender que cuando se produce una crisis financiera se trata de un todo, donde la información se desplaza a grandes velocidades entre los intermediarios financieros lo que resulta en cierta medida lógico ya que si estos caen en desequilibrios, no pueden servir de canal eficiente de fondos para quienes tienen las oportunidades de inversión más productivas, dando paso a una contracción en la actividad económica. De ahí que la crisis mexicana moldeada entre otras cosas, por las innovaciones financieras de los últimos años, por los avances tecnológicos en la información y las comunicaciones se haya propagado a nivel global de una manera que no tenía precedentes.<sup>1033</sup>

Una importante lección de la crisis mexicana consiste en entender que no obstante el proceso de globalización mundial e internacionalización de las operaciones a nivel financiero, siguen existiendo muy marcadas diferencias entre unos países y otros y en consecuencia entre unos sistemas financieros y otros, por lo que se deben considerar las características del marco institucional del sistema financiero en cada país determinado, cuando se desea adecuar su sistema bancario a los requerimientos de la banca internacional. No es lo mismo la banca en los países con mercados emergentes que la de aquellos de países industrializados con mercados mas estables,<sup>1034</sup>

Otra enseñanza de la crisis es que, las consecuencias de una pobre supervisión prudencial son desastrosas para un sistema financiero. De ahí que una fuerte supervisión bancaria y la prevención de crisis en el sector sea crucial para la salud de economías emergentes como lo es la mexicana.<sup>1035</sup>

---

<sup>1033</sup> CAMDESSUS, Michel, *cit. post.* H. SUMMERS, Lawrence, en HAUSMANN, R Y ROJAS SUAREZ, L., *op. cit.*, p. 243.

<sup>1034</sup> MISHKIN, Frederic S., "Lessons from the Tequila Crisis", *Journal of Banking & Finance* 23, 1999, p. 1521.

<sup>1035</sup> *Ibidem* pp. 1527, 1528.

La desregulación y liberalización del sistema financiero se ha extendido en casi todos los países. Sin embargo, la importancia de prevenir las crisis bancarias en países con mercados emergentes sugiere que la liberalización debe llevarse a cabo gradualmente. Si la estructura de supervisión bancaria no está preparada cuando la liberalización se inicie se sufrirán dificultades en el futuro. Adicionalmente, antes de que la liberalización ocurra, los bancos pueden no tener experiencia en hacer inversiones prudentes y abrirse a nuevas oportunidades lo que repercutirá en una pobre calidad en sus operaciones.<sup>1036</sup>

Para lograr una regulación y supervisión bancaria eficientes, hay que asegurar que las autoridades supervisoras cuenten con la independencia necesaria para imponer medidas correctivas y de prevención a las instituciones bancarias; que cuenten con los recursos suficientes para llevar a cabo sus actividades con eficacia, así como con el personal especializado y el soporte técnico adecuado para detectar situaciones difíciles con oportunidad. Sin estos recursos, el órgano supervisor no estará en posibilidad de vigilar los bancos suficientemente para evitar que lleven a cabo actividades riesgosas o inapropiadas; para asegurar que cuenten con la administración y controles pertinentes para manejar sus riesgos. La inhabilidad para monitorear los bancos suficiente y correctamente ha ocurrido tanto en países industrializados como aquellos con mercados emergentes siendo México un ejemplo prominente.<sup>1037</sup>

Además, si se opta por implementar un esquema de seguro o protección de los depósitos y éste está bien estructurado, puede constituir un complemento importante en el mantenimiento de la confianza en el sistema financiero y la permanencia de su estabilidad. Por el contrario si es deficiente, puede generar desconfianza en el sistema y en las autoridades y por tanto en los inversionistas y ahorradores que son los que aportan los recursos para que la banca pueda llevar a cabo su labor de intermediación en la economía.

---

<sup>1036</sup> *Vide L. c.*, pp. 1529, 1530.

No cabe duda de que las lecciones derivadas de la crisis pueden ser enfocadas desde diversos aspectos jurídico, económico, social, político, etc., lo importante es saber hacer uso de ellas a la hora de diseñar los esquemas necesarios que eviten que situaciones similares vuelvan a repetirse y que ofrezcan soluciones inmediatas y elementos suficientes para hacer frente a las situaciones difíciles cuando estas sean inevitables.

### **4.3 Supervisión de la banca en México**

#### **4.3.1 Estructura del sistema bancario**

Aunque el sistema bancario mexicano tiene antecedentes remotos, no puede afirmarse que su historia sea muy amplia. Durante la dominación española que abarcó de 1523 a 1821 aproximadamente, no existieron propiamente bancos o sucursales españoles que trabajaran en el territorio nacional. El 2 de junio de 1774 se autoriza el establecimiento del Monte de Piedad de Animas y en 1784 se crea el Banco de Avío de Minas, primera institución de crédito, establecida por el gobierno español y desaparecida a principios del siglo XIX.<sup>1038</sup>

La actividad de banca y crédito ejercida por los particulares, es de interés público, en virtud de que da lugar al encauzamiento de recursos hacia actividades que al Estado corresponde alentar en beneficio general de la sociedad. De ahí que la rectoría del Estado se manifieste en que sólo mediante su previa autorización pueden los particulares ejercer la actividad de banca y en que esta queda supeditada a los ordenamientos tanto legales como administrativos existentes para esos efectos. Dicha rectoría la ejerce el Estado a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que a su vez se apoya en el Banco de México y en la Comisión Nacional Bancaria y de

---

<sup>1037</sup> *Ibidem.*

<sup>1038</sup> Las funciones de esta institución consistían en el otorgamiento de préstamos refaccionarios, admisión de capitales a réditos y atención a las cuentas del Tribunal del Cuerpo de Mina.

Valores, siendo estas tres las autoridades en materia bancaria.<sup>1039</sup>

El sistema bancario se integra por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquellos que con tal carácter se constituyan, para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México.<sup>1040</sup>

El Banco Central es un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y su administración.<sup>1041</sup> Su finalidad es proveer a la economía de moneda nacional teniendo como objetivo prioritario procurar la estabilidad de su poder adquisitivo, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado;<sup>1042</sup> promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pago.<sup>1043</sup> Asimismo, se le otorga la función de operar con las instituciones de crédito, como banco de reserva y acreditante de última instancia.<sup>1044</sup>

Las instituciones bancarias, comprenden las de banca de desarrollo que “*son entidades de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con carácter de sociedades nacionales de crédito.*”<sup>1045</sup> Llevan a cabo actividades que el Congreso de la Unión determina como especialidades de cada una de ellas, en sus respectivas leyes orgánicas.<sup>1046</sup> Los fondos en estas instituciones normalmente se ven garantizados por el Gobierno Federal.

---

<sup>1039</sup> Vide. FARIAS GARCIA, Pedro, “Comentarios a la tesis Interés Público y Régimen jurídico del ejercicio de la Banca como actividad de los Particulares”, presentada por Luis Felipe Mancera Arrigunaga en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Comisión Nacional Bancaria *Revista Bimestral* No. 13, Enero - Febrero 1993. p. 13.

<sup>1040</sup> Cfr. Art. 3º. de la Ley de Instituciones de Crédito( LIC).

<sup>1041</sup> En 1984 se promulgó la Ley Orgánica del Banco de México en la que se transforma en un órgano público descentralizado. Con la Ley del Banco de México Publicada en el Diario Oficial el 23 de diciembre de 1993 se le otorga al Banco central el carácter de persona de derecho Público con carácter autónomo. (Art. 2º)

<sup>1042</sup> Cfr. Art. 28 Constitucional.

<sup>1043</sup> Art. 2º Ley del Banco de México (LBM)

<sup>1044</sup> Cfr. Art. 3º. II LBM.

<sup>1045</sup> Cfr. Art. 30. LIC.

<sup>1046</sup> Cfr. Art. 4º. LIC.

Se incluye también a las instituciones de banca múltiple que son las que en éste estudio nos interesan. Estas están en manos de particulares y “*son sociedades anónimas de capital fijo cuyo objeto es la prestación del servicio de banca y crédito,*<sup>1047</sup> *con duración indefinida y domicilio social en el territorio nacional.*”<sup>1048</sup> Estas instituciones requieren para organizarse y operar, de la autorización del Gobierno Federal que otorga a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que escucha previamente la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.<sup>1049</sup>

El otorgamiento de las autorizaciones de organización y funcionamiento de las empresas bancarias, obedece a razones de política monetaria en cuanto a la utilización de los intermediarios financieros como eficientes instrumentos de la expansión monetaria y canalización de recursos financieros a los diversos agentes de la economía y a razones de confianza que debe otorgarse al público en la seguridad y rentabilidad de sus depósitos.

Dado que la autorización bancaria otorga la facultad para operar con fondos del público, la evaluación de las solicitudes de organización y constitución de estas entidades de crédito, debe comprender la verificación de la realidad de las aportaciones y la idoneidad moral y solvencia patrimonial de los accionistas, así como la revisión de determinadas condiciones personales como el nivel académico y la experiencia empresarial en el sector.<sup>1050</sup>

---

<sup>1047</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. No se consideran operaciones, de banca y crédito aquellas que en el ejercicio de las actividades que les sean propias, celebren intermediarios financieros distintos a instituciones de crédito que se encuentren debidamente autorizados conforme a los ordenamientos legales aplicables. Dichos intermediarios en ningún caso podrán recibir depósitos irregulares de dinero en cuenta de cheques.” Art. 2o LIC.

<sup>1048</sup> Cfr. Art. 9º. LIC.

<sup>1049</sup> Cfr. Art. 8º. LIC.

<sup>1050</sup> CEMLA, Ponencia de la Superintendencia de Banca y Seguros de Perú: “Regulación bancaria para el fortalecimiento de las instituciones financieras en materia de exigencias para el otorgamiento de licencias de funcionamiento y grado de compromiso del accionista principal”, *Duodécima Asamblea de la*

Entre las operaciones que llevan a cabo las instituciones de banca múltiple destaca la de recibir depósitos bancarios de dinero<sup>1051</sup>, esta es la tradicional operación pasiva de la institución de crédito; las modalidades en que se pueden recibir estos depósitos son:

a) A la vista, en que el cliente podrá retirar parte o la totalidad de sus depósitos en cualquier momento y día.<sup>1052</sup>

b) Retirables en días preestablecidos. “El común denominador de estos documentos consiste en recibir depósitos de dinero de la clientela, documentados con títulos mercantiles pudiendo el cliente reclamar su capital e intereses exclusivamente en aquellos días que se fijan al momento de concertar las respectivas inversiones.”<sup>1053</sup>

c) De ahorro. Se considera una redundancia del legislador incluir este supuesto en la ley ya que salvo en los casos de los depósitos a la vista podría decirse que los depósitos que la clientela realiza en las instituciones de crédito se supone que tienen por objeto el ahorro.<sup>1054</sup>

d) Con previo aviso. Los depósitos retirables previo aviso se constituyen a un plazo indefinido salvo el del plazo de inversión ya que el cliente podrá retirar su capital e intereses en el momento que lo desee, siempre y cuando de aviso por escrito con determinados días de anticipación al retiro.<sup>1055</sup>

Además, las instituciones de banca múltiple pueden llevar a cabo operaciones de aceptación de préstamos y créditos, constitución de depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior,

---

*Asociación de Organismos supervisores Bancarios de América Latina y el Caribe*, México 1996. p. 61.

<sup>1051</sup> Cfr. Art. 46 fracc. I. LIC.

<sup>1052</sup> Dentro de esta modalidad se encuentran las cuentas de cheques bajo cualquiera de sus denominaciones: productiva, inteligente, dinámica, maestra, etc.

<sup>1053</sup> CARVALLO YAÑEZ, Erick, *op. cit.*, p. 51.

<sup>1054</sup> *Ibidem* p. 52.

<sup>1055</sup> *Ibidem* p. 55.

efectuar descuentos, expedir tarjetas con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente, 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; operar con valores en los términos de las disposiciones legales bancarias y del mercado de valores, entre otras.<sup>1056</sup>

El marco normativo de las instituciones financieras contempla la Ley para regular las agrupaciones financieras,<sup>1057</sup> que permite la constitución y funcionamiento de los grupos financieros que están integrados por una sociedad controladora que tiene como objeto social la adquisición y administración de acciones emitidas por los integrantes del grupo que pretende formar. Esta no está autorizada para celebrar operaciones que sean propias de las entidades financieras del grupo, y debe tener como mínimo la propiedad accionaria mayoritaria del 51% o más de dos de las instituciones de crédito de banca múltiple; casas de bolsa, instituciones de seguro. Si no se incluye a dos de esas sociedades deberá incluir cuando menos tres de las sociedades siguientes, con la participación accionaria mayoritaria referida con antelación: Almacenes generales de depósito; arrendadoras financieras; empresas de factoraje financiero; casas de cambio; instituciones de fianzas; instituciones de seguros; sociedades financieras de objeto limitado; casas de bolsa; instituciones de banca múltiple; sociedades operadoras de sociedades de inversión; sociedades administradoras de fondos para el retiro.<sup>1058</sup>

Las entidades integrantes del grupo financiero pueden actuar de manera conjunta frente al público ofreciendo servicios complementarios,<sup>1059</sup> pero no podrán condicionar la realización de operaciones a la contratación de otras con cualquiera de las demás entidades, salvo que se trate de paquetes integrales o productos empaquetados que se ofrezcan al público en general.

---

<sup>1056</sup> Cfr. Art. 46 LIC.

<sup>1057</sup> Cfr. Art. 6o. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras (LRAF).

<sup>1058</sup> Cfr. Art. 7o. LRAF.

La Ley para regular las agrupaciones financieras señala como uno de sus objetivos, regular la protección de los intereses de quienes celebren operaciones con los integrantes de los grupos financieros;<sup>1060</sup> para ello, establece que la sociedad controladora y las entidades integrantes de estos, deben suscribir un convenio conforme al cual, la controladora se compromete a responder subsidiaria e ilimitadamente del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades. Este convenio incluye las obligaciones contraídas por los intermediarios con anterioridad a su incorporación al grupo.

La controladora responderá ilimitadamente por las pérdidas de cada una de las entidades y si el patrimonio de ésta resulta insuficiente para responder de las obligaciones que se presentan simultáneamente en dos o más de los intermediarios, estas se cubrirán a prorrata hasta agotar el patrimonio de la controladora, por su parte, las entidades no responderán por las pérdidas de la controladora, ni por las de los otros integrantes del grupo.<sup>1061</sup>

La interrelación cada vez más acusada entre intermediarios de distinto género y el desarrollo de agrupaciones financieras que ofrecen una amplia gama de servicios, ha provocado la creación de una estructura de supervisión más compleja.<sup>1062</sup>

#### **4.3.2 Autoridad Supervisora**

La facultades de supervisión en el sistema bancario mexicano, a diferencia de lo que sucede en el español, se encomiendan a un órgano independiente del Banco Central, desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que cuenta con autonomía técnica y facultades ejecutivas denominado, Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

---

<sup>1059</sup> *Cfr.* Art. 8o. LRAF.

<sup>1060</sup> *Cfr.* Art. 1º. *L. c.*

<sup>1061</sup> *Cfr.* Art. 28. *L. c.*

<sup>1062</sup> PRIETO FORTUN, Guillermo, “Relaciones entre los diferentes órganos supervisores del sistema financiero. Experiencia en México”, *Novena Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y*

#### 4.3.2.1 Antecedentes normativos

La actividad bancaria en México se formalizó en sus inicios, con la Ley Bancaria de 19 de marzo de 1897, éste ordenamiento conocido como “Ley Limantour” estuvo en vigor hasta 1924 y contenía la primera normativa sobre vigilancia e inspección bancarias.<sup>1063</sup>

El 1o. de Octubre de 1904, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, crea la Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros, que ejercía sus funciones a través de un inspector general con varios interventores a sus órdenes.<sup>1064</sup>

Posteriormente, el presidente Venustiano Carranza, expide en la ciudad de Guadalajara, el 25 de febrero en 1916, el Decreto que crea la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito, dependiente de la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, que viene a constituir el primer antecedente del actual órgano de supervisión.<sup>1065</sup>

La Ley General de Instituciones de Crédito de 1924 consigna la importancia de la existencia de un Banco Central y de una Comisión Monetaria como órganos rectores del sistema. Ese mismo año se crea la Comisión Nacional Bancaria por Decreto del 24 de diciembre,<sup>1066</sup> y con la Ley del 31 de agosto de 1925 se establece el nacimiento del Banco de México, regulado por el artículo 28 Constitucional.

Por su parte, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares que estuvo en vigor de 1941 a 1984 establecía un

---

*Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe*, CEMLA., México, 1993., p. 96.

<sup>1063</sup> PESCADOR, Fernando, “Vigilancia, Inspección, Bancos y Fobaproa”, RUIZ HEALY, Eduardo, RAMIREZ, Carlos *et. al.*, *Fobaproa, La bomba de tiempo*, Coordinador Guillermo Farber, Times Editores; México, 1998. p. 123.

<sup>1064</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel, *Derecho Bancario*, Edit. Porrúa, México, 1991, p. 186.

<sup>1065</sup> PESCADOR, Fernando, *op. cit.*, p. 123.

<sup>1066</sup> ACOSTA, ROMERO; Miguel, *op. cit.*, p. 186.

régimen de banca especializada cuya inspección y vigilancia se puso a cargo de la Comisión Nacional Bancaria, cuya estructura estaba fundada en la especialización de las instituciones existiendo departamentos específicos para bancos de depósitos y las sociedades financieras, otros departamentos se encargaban de los bancos nacionales y las organizaciones auxiliares.<sup>1067</sup>

Los bancos de mayor tamaño, habían ido incorporando a su operación otros tipos de instituciones de crédito, ya como filiales directas o como vinculadas por tener accionistas mayoritarios comunes, surgen así los llamados grupos bancarios integrados esencialmente por un banco de depósitos líder, una sociedad financiera y un banco hipotecario. Estos grupos fueron reconocidos y regulados en las modificaciones y adiciones a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1970 mediante disposiciones que constituyeron el antecedente inmediato de la banca múltiple incorporada a la Ley en el año de 1978.<sup>1068</sup>

Los cambios ocurridos en el sistema bancario se reflejaron en la Comisión Nacional Bancaria y en 1974 se eliminó la estructura de supervisión tradicional, sustituyéndose la división sectorial por clase de instituciones, por otra basada en el tipo de funciones. En consecuencia, desaparecieron los departamentos abocados a la inspección y vigilancia de sectores y se crearon dos macro áreas: la Dirección de vigilancia que asumió todas las funciones inherentes a la supervisión de gabinete así como las relacionadas con normatividad técnico contable, asesoría y cooperación técnica con la Secretaria de Hacienda y crédito Público y la Dirección de Inspecciones que asumió la supervisión *in situ*. Ambas áreas desempeñaban sus actividades tanto en bancos comerciales como en las organizaciones auxiliares del crédito. Además, se crearon la Dirección de Instituciones Nacionales que tuvo como propósito dar énfasis a la supervisión de las entidades financieras del sector público y la de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, encargada de estas

---

<sup>1067</sup> MARTINEZ RINCON, Alberto, “La supervisión de la banca: breve crónica de su desarrollo y estructura en la Comisión Nacional Bancaria”, Comisión Nacional Bancaria, *Revista Bimestral*, N°. 18. Nov. - Dic. 1993. p. 48.

entidades que asumió las funciones de jurisdicción administrativa, promoción, investigación y desarrollo.<sup>1069</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, con las reformas publicadas en el diario Oficial del 31 de diciembre de 1981 reconoció la banca privada. Creó la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que favorecía la recuperación de créditos, otorgándoles facultades para solicitar la suspensión de pagos y la declaratoria de quiebra en las condiciones de la Ley que regula estos procedimientos concursales, facultades que desaparecieron en la Ley reglamentaria del servicio público de banca y crédito del 4 de enero de 1985.

Durante el periodo de la banca nacionalizada que comprendió de 1983 a 1990 se aplicó una política que tendió a disminuir el número de instituciones y procurar su fortalecimiento, se pusieron en marcha planes de liquidación y fusión de instituciones. De este modo, de 50 bancos expropiados 36 múltiples y 14 especializados se redujeron finalmente a 18 bancos múltiples. Se reforzaron las funciones de vigilancia con la introducción de modelos que permitieron dar seguimiento a las instituciones en los individual, a los niveles de bancos clasificados en función de su tamaño y al sistema en su conjunto. Se crearon la Dirección General de Inspección y Vigilancia de Banca Múltiple y la de Inspección y Vigilancia de la Banca de Desarrollo y de las Organizaciones Auxiliares del Crédito.<sup>1070</sup>

En 1990 se llevaron a cabo cambios significativos en la estructura de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros entre ellos, la desaparición de la vicepresidencia de seguros como consecuencia del restablecimiento de una Comisión supervisora específica para el sector de seguros y fianzas. Se crearon dos vicepresidencias la de banca múltiple y la de banca de desarrollo, esta última incluía dentro de su ámbito de competencia a las organizaciones auxiliares del crédito. Cada vicepresidencia contaba con dos

---

<sup>1068</sup> *Ibid.*, p. 49.

<sup>1069</sup> *Ibid.* p. 50.

<sup>1070</sup> *Ibid.* p. 51.

direcciones generales y cada una con dos direcciones de área que tenían a su cargo las funciones de inspección y vigilancia respectivamente.<sup>1071</sup>

De esta forma el sistema financiero mexicano contó en la década de los ochenta con la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la Comisión Nacional de Valores, que tenían a su cargo la función de la supervisión de los intermediarios financieros. Posteriormente, en 1990 la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros es escindida para crear dos Comisiones la Bancaria y la de Seguros y Fianzas, por lo que la supervisión y vigilancia de los intermediarios quedó de la siguiente forma:

A.- Comisión Nacional Bancaria para controlar las actividades de instituciones de crédito y organizaciones auxiliares de crédito.

B.- Comisión Nacional de Valores encaminada a regular e inspeccionar las actividades de los intermediarios con valores, emisiones y cotizaciones de valores.

C.- Comisión Nacional de Seguros y Fianzas que supervisa tanto a entidades de grupo como de fianza y sus operaciones.

Con la reprivatización bancaria en 1990 se expide la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras que dieron paso a la constitución de agrupaciones en las que pueden ubicarse entidades financieras de diversa índole. Todo ello dio lugar a que en 1992 se formularan proyectos para adecuar la estructura supervisora de la Comisión Nacional Bancaria a la nueva realidad del sistema financiero. Estos proyectos se enfocaban hacia una división por grupos y no por entidades individualmente consideradas. Dándose nacimiento a la Coordinación de Supervisores del Sistema Financiero considerando que en los grupos participaban entidades cuya supervisión estaba a cargo de organismos diferentes: Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de

---

<sup>1071</sup> *Ibidem.*

Valores o Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. En 1993 se establece un esquema organizacional basado en la vicepresidencia de supervisión que tiene a su cargo la función supervisora respecto de todas las entidades bajo la jurisdicción del organismo y la vicepresidencia de operación encargada de las áreas de apoyo (organización e informática, Estadística, Jurídica y Administración).<sup>1072</sup>

En Octubre de 1992 se pone en marcha un proyecto de modernización de los procedimientos de supervisión, para la supervisión integral de las entidades financieras, bajo la jurisdicción de la Comisión Nacional Bancaria al que se le denominó “MACRO”.

“Este modelo es equivalente al CAMEL norteamericano que contiene los siguientes campos básicos de supervisión: manejo de fondos; adecuación de capital; calidad de los activos; rentabilidad; organización y funcionamiento”.<sup>1073</sup> El proyecto se dejó a cargo de un Comité de modernización operativa encabezado por el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y los vicepresidentes de supervisión y operación.<sup>1074</sup>

Cada uno de los aspectos determinados sería calificado en periodos menores a un año a fin de detectar cualquier incumplimiento de la normativa vigente; precisar los riesgos a los que está expuesta la entidad e interactuar con sus directores para el desarrollo de políticas orientadas a solucionar los problemas encontrados.

#### **4.3.2.2 El actual organo supervisor**

En 1995 se produce la fusión de la Comisión Nacional Bancaria y la de Valores<sup>1075</sup> creándose la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que

---

<sup>1072</sup> *Ibidem.*, p 52.

<sup>1073</sup> *Ibidem.*

<sup>1074</sup> ARMENDARIS DE H, Patricia, “El programa MACRO en el proceso de modernización de la Comisión Nacional Bancaria”, Comisión Nacional Bancaria, *Revista Bimestral* No. 14, Marzo-Abril, 1993, p. 10.

<sup>1075</sup> Decreto de 30 de diciembre de 1995 que contiene la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (LCNBV)

es la que actualmente tiene a su cargo las labores de supervisión y regulación en el de entidades financieras ámbito de su competencia, a fin de procurar la autonomía técnica y facultades ejecutivas en los términos de la ley que la regula, fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, en protección de los intereses del público. Así como supervisar y regular a las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes respectivas al sistema financiero.<sup>1076</sup>

La existencia de esta institución en el marco jurídico mexicano marca la importante diferencia con el esquema español a que aludimos en capítulos anteriores, ya que en este último la supervisión de las entidades bancarias se encomienda al Banco de España, mientras que la supervisión de los establecimientos que realizan actividades en el ámbito del mercado de valores, se encomienda a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En el sistema mexicano, es una institución separada del Banco Central la que realiza la función supervisora, no sólo de las instituciones bancarias, sino también de las entidades financieras del mercado de valores.

La supervisión de las entidades bancarias tiende a evaluar los riesgos a que estas se enfrentan, a verificar los sistemas de control y calidad de su administración, con el objeto de que las instituciones mantengan una adecuada liquidez y solvencia y se ajusten a las buenas prácticas y usos bancarios y de los mercados financieros, contribuye además a estimar de forma consolidada los riesgos de los grupos financieros constituidos.<sup>1077</sup>

La inspección de las entidades se lleva a cabo mediante visitas, verificación de operaciones y auditoria de registros y sistemas en las instituciones o equipos automatizados de las entidades financieras, a fin de comprobar el estado en que se encuentran estas últimas.<sup>1078</sup>

La prevención y corrección de desequilibrios financieros que

---

<sup>1076</sup> Cfr. Art. 20. LCNBV

<sup>1077</sup> Art. 5 párrafo 2º. LCNBV.

<sup>1078</sup> Cfr. Art. 5 párrafo 3º. LCNBV.

puedan afectar la liquidez, solvencia o estabilidad de las entidades bancarias, se lleva a cabo mediante programas de cumplimiento forzoso que se implementan cuando se detectan anomalías en el seno de los bancos, instrumentándose mediante el acuerdo entre la Comisión supervisora y las propias entidades.<sup>1079</sup>

Se le otorga a la Comisión la facultad de emitir la regulación prudencial a la que han de sujetarse las entidades bancarias. Así como expedir las normas respecto a la información que estas deben proporcionarle periódicamente. Fija las reglas para la estimación de activos y requisitos que han de cumplir los auditores y sus dictámenes, medidas para que las entidades se ajusten a sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables.<sup>1080</sup>

Cuenta con potestad para intervenir administrativa o gerencialmente<sup>1081</sup> a las empresas supervisadas, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su actividad, y detectar aquéllas operaciones violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven. Puede imponer sanciones administrativas por infracciones esas leyes<sup>1082</sup>. Celebra convenios con organismos nacionales e internacionales en funciones de supervisión y regulación similares a las que esta desempeña y en funciones de consulta y regulación financiera a nivel nacional e internacional.<sup>1083</sup>

---

<sup>1079</sup> Cfr. Art. 5 párrafo 5º. L. c.

<sup>1080</sup> Cfr. Art. 4º L. c.

<sup>1081</sup> CARVALLO YAÑEZ, Erick, *op. cit.*, “La intervención administrativa se refiere al control de libros de contabilidad, actas de sesiones de consejo y asambleas, control de ingresos, egresos, correspondencia y supervisión de operaciones de una entidad, actividades que puedan desarrollarse sin que el interventor se encuentre físicamente en las oficinas de la empresa intervenida administrativamente. La intervención gerencia presupone además de la administrativa el control de las operaciones que celebre la empresa en cuestión, incluyendo la autorización o negativa de su ejecución, así como las facultades para nombrar y remover funcionarios. A diferencia de la administrativa, esta requiere que el interventor y su equipo s ubiquen materialmente dentro de las oficinas de la empresa intervenida.” p. 34.

<sup>1082</sup> Cfr. Art. 4º XV LCNBV; “estas medidas no esta diseñadas para efectuar indiscriminadamente visitas de inspección, vigilancia, suspensión de operaciones o intervenciones gerenciales o administrativas ya que la procedencia de cualquiera de estos supuestos requiere como contrapartida la presunción legal de violaciones a las leyes financieras y otros ordenamientos legales.” V. CARVALLO YAÑEZ, Erick, *op. cit.*, p. 311.

<sup>1083</sup> Cfr. Art. 4º XXIV LCNBV

Se establece la obligación para las entidades del sector financiero sujetas a la supervisión de la Comisión de proporcionarle a esta los datos, informes, registros, libros de actas y auxiliares, documentos, correspondencia y en general, la documentación que se estime necesaria en la forma y términos que la Comisión les señale, así como a permitirle el acceso a sus oficinas, locales y demás instituciones.<sup>1084</sup>

Cuando se fusionaron la Comisión Nacional Bancaria y la de Seguros y Fianzas en la década de 1980, se hizo hincapié en que tanto los bancos como las aseguradoras dependen por igual de la confianza del público y son por tanto igualmente vulnerables. La filosofía supervisora consistía en proteger al cliente consumidor y evitar cualquier trastorno de la economía, por tanto, se señaló que es la misma para la supervisión bancaria que para la de seguros, pues su similitud en su naturaleza como intermediarios financieros y el régimen administrativo bajo el cual se rigen, el interés público de cuidar que su funcionamiento estuviera apegado a las normas legales y sanas prácticas financieras así como la interrelación cada vez más intensa entre las distintas instituciones y operaciones del sector financiero justificaban su integración<sup>1085</sup>.

Por otra parte se consideraba que entre las razones que se daban para no colocar en un solo organismo la supervisión de la actividad bursátil y bancaria es que la primera tiene una función de riesgo distinta a la de la banca.<sup>1086</sup> Con base en ello, llama la atención el hecho de que el legislador haya decidido ahora incluir en un sólo órgano de supervisión a las entidades bancarias y a las de valores y encomiende a otro distinto la supervisión de las instituciones de Seguros y Fianzas.

Este hecho puede acarrear el problema de retraso de información entre entidades y supervisores. Si la intención de unir a la Comisión Nacional Bancaria y la de Valores para conformar una sola, se basó en

---

<sup>1084</sup> Art. 19 de la LCNBV.

<sup>1085</sup> PRIETO FORTUN, Guillermo, "Relaciones entre los diferentes.....", *op. cit.*, p. 97.

<sup>1086</sup> *Vide Ibidem.*, p. 99.

garantizar un mejor control sobre el funcionamiento de los grupos financieros, habría que considerar la inclusión de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas para que la supervisión consolidada sea completa.

La inclusión de la supervisión de las instituciones de seguros y fianzas en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores facilitaría el control de todos los intermediarios y no solamente de la mayoría de ellos, considerando que se trata de resolver la problemática de supervisión global que puede permitir una pronta y sana intervención administrativa o gerencial de las empresas del sector que se encuentren en dificultades y prevenir una crisis individual o colectiva de las instituciones.<sup>1087</sup>

Una sola autoridad supervisora permitirá explotar en forma más completa y rápida las experiencias y los conocimientos que se derivan de la supervisión de toda la actividad financiera, se facilitaría el desarrollo de una visión global del grupo financiero para detectar problemas, especialmente en lo que se refiere al análisis de riesgos, se evitarían conflictos causados por fricciones entre diferentes órganos de supervisión y se tendría mayor capacidad de respuesta para hacer frente a los retos de una supervisión global.

Por otra parte, se eliminarían inevitables duplicaciones de suministro de información y se facilitaría la coordinación de los criterios de la supervisión de todo el sistema financiero, se armonizarían las labores y se daría un mejor aprovechamiento de las facilidades técnicas y administrativas para concertar capacidades y esfuerzos en la tarea de supervisión y esta quedaría reforzada, al contar con personal muy calificado en el conocimiento global del sistema financiero y se facilita la coordinación y consistencia entre los supervisores y sus esquemas regulatorios a nivel internacional.<sup>1088</sup>

Se considera importante evaluar qué tan eficaz puede ser la supervisión en las agrupaciones financieras, si no se da una armónica

---

<sup>1087</sup> *Vide.* CARVALLO YAÑEZ, Erick, *op. cit.*, p. 301.

cooperación entre los órganos de supervisión. El intercambio de información debe ser suficiente para evitar que se de una supervisión fragmentada, lo que repercutiría en el control eficiente de las entidades bancarias. Pueden surgir problemas de política supervisora, técnica y legal cada vez que se trate de colmar lagunas que pudieran existir en reglas de supervisión específica; puede inclusive afectarse la coordinación si llegan a existir entre los órganos de supervisión objetivos regulatorios diferentes.<sup>1089</sup> Por todo ello ha de considerarse la integración en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, también la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas.

Considerando que la supervisión integral se advierte muy problemática, por el elevado número de los integrantes que en la práctica conforman los grupos financieros incluyendo sus filiales directas e indirectas. Vale la pena, por tanto contemplar la posibilidad de que el órgano supervisor se apoye en otros agentes e instancias tales como auditorías externas e internas de las instituciones, así como en una calificación de la calidad de sus sistemas y procesos administrativos, sin menoscabo de la facultad de la Comisión para la verificación o inspección directa cuando así fuera necesario, para lo cual se requiere un marco regulatorio prudencial adecuado, un control interno sistemas y procesos administrativos incluyendo la calificación del crédito, eficientes.

Además, se requiere que las instituciones sean calificadas en base a su calidad en la confiabilidad de la información, que se introduzcan programas efectivos de auditoría interna y de seguimiento de los mismos; que exista la metodología de consolidación adecuada a nivel de grupo financiero; que se verifique la calidad de la auditoría externa; se establezca un buen sistema de captura de información y análisis por parte de los supervisores, que facilite la detección oportuna de riesgos anormales y puntos o áreas conflictivos que ameriten inspección o investigación directa.

1090

---

<sup>1088</sup> PRIETO FORTUN, Guillermo, *op. cit.*, p. 96.

<sup>1089</sup> *Vide Ibid.* p.102.

<sup>1090</sup> MARTINEZ RINCON, Alberto, *op. cit.*, p. 53.

Las Comisiones de supervisión y las autoridades seguirán desempeñando un papel trascendental en la actividad bancaria. La autorregulación no es suficiente; no se trata de establecer una supervisión perfecta, pues la economía mundial registra innumerables casos de instituciones que habían sido objeto de hoja limpia por parte de las autoridades, poco antes de quebrar. Pero es importante trabajar sobre una supervisión con los mayores elementos de seguridad posibles.<sup>1091</sup>

#### **4.4 Instrumento de protección de los depósitos bancarios**

##### **4.4.1 Antecedentes**

El proceso evolutivo del esquema de protección de los depósitos bancarios en México, ha contado, con estructuras jurídicas, nombres y disposiciones distintas desde que se tomó la decisión de crear un instrumento de este tipo y parece que el legislador ha decidido aplicar la teoría del “borrón y cuenta nueva” cada vez que se ha visto la necesidad de adaptar esta figura a las necesidades del momento.

“Entre 1963 y 1977, cerca de cincuenta instituciones fueron intervenidas a causa de una mala administración del crédito y una inadecuada intermediación financiera que las hizo caer en situación notoria de insolvencia que les imposibilitaba la restitución oportuna de los depósitos del público.”<sup>1092</sup>

Esa circunstancia obligó al Estado a generar una serie de medidas para dar respaldo gubernamental a las operaciones pasivas de las instituciones bancarias. Estas medidas consistieron fundamentalmente en apoyar con recursos fiscales por medio del Banco de México S.A el pago íntegro de los créditos de los depositantes y cuando esto fuera posible la

---

<sup>1091</sup> SUAREZ DAVILA, Francisco, “Liberación, regulación y supervisión del sistema bancario mexicano”, *Revista Comercio Exterior*, Vol. 44, N.º 12, México, Dic. 1994. p. 1053.

<sup>1092</sup> URIBE RUIZ, Rodolfo, Ponencia de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros de México,

rehabilitación del banco en problemas. Bajo esa circunstancia se dio origen al establecimiento en 1966 del Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito.<sup>1093</sup>

En 1978 con la aparición legal de la banca múltiple se determinó un cambio que imponía la rectificación de la políticas que hasta entonces se habían seguido y que habían generado un alto costo pecuniario y que provocaron el desprestigio del Gobierno Federal y del órgano encargado de la vigilancia de las instituciones. Si bien la aplicación del procedimiento de apoyo gubernamental al depósito bancario en otra etapa y frente a otras situaciones había sido conveniente, la aparición de la banca múltiple revelaba la incapacidad que el sistema tendría para asumir por sí mismo el riesgo de todas sus vicisitudes financieras.<sup>1094</sup>

Después de muchas consideraciones, se formuló un anteproyecto de Ley para la creación de un Fondo de protección del depósito bancario,. De esta forma, se sometió a la consideración del Congreso de la Unión el Decreto que adicionaba la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en 1981, el cual establecía que “el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituirá en el Banco de México un fideicomiso que se denominaría Fondo de protección de créditos a cargo de instituciones bancarias cuya duración debía ser indefinida y cuyo objetivo se basaba en garantizar las obligaciones asumidas por las instituciones de crédito y brindar protección en favor de los ahorradores con el fin de que dicha función dejará de ser una carga para el erario.

De acuerdo con su función, este Fondo aplicaría sus recursos a efectuar operaciones preventivas tendientes a evitar los problemas financieros que pudieran enfrentar las instituciones bancarias, que resultaran en perjuicio del pago íntegro y oportuno de los créditos a su cargo

---

*Supervisión y fiscalización bancaria II*; CEMLA, México, 1983, . 73.

<sup>1093</sup> *Ibidem.*

<sup>1094</sup> *Ibidem.*, p. 74.

y a adquirir depósitos y otros créditos objeto de protección expresa del propio Fondo en caso de que se declarara la quiebra o suspensión de pagos de la institución deudora.<sup>1095</sup> Este esquema ofrecía una protección total de los depósitos bancarios al no haberse estipulado límite alguno. Por lo que el Gobierno Federal respondería en todo tiempo del pago de depósitos y otros créditos a cargo de instituciones nacionales de crédito, derivados de la realización de operaciones bancarias.<sup>1096</sup>

La propia Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares preveía la celebración de un contrato constitutivo del Fondo en el que se contemplaba la existencia de un Comité técnico que estaría integrado por representantes la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y tres propuestos por las instituciones de crédito, dejando a la discreción del Comité la determinación de los créditos que debían de protegerse en caso de quiebra o suspensión de pagos de una entidad bancaria, previa transmisión al Banco de México de los respectivos derechos.<sup>1097</sup> Todas las instituciones bancarias privadas tenían la obligación de participar en el mecanismo de protección y estaban obligadas a poner en conocimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros cualquier problema que se les hubiere presentado y que a su juicio pudiera dar lugar al apoyo del Fondo.

Si bien era un Fondo nutrido por aportaciones de las instituciones bancarias, la presencia de las entidades públicas en su administración hacía ver que era un ente con finalidades públicas. El fideicomiso estaba concebido para una duración indefinida pero la problemática financiera de la época y la posterior nacionalización de la banca impidieron que el Fondo fuera formalmente constituido y pudiera operar.

Con la nacionalización bancaria de 1982, las instituciones de

---

<sup>1095</sup> Cfr. Art. 94 bis 7. Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

<sup>1096</sup> Cfr. Art. 94 bis 8.

<sup>1097</sup> DIAZ DE LEON CARRILLO, Alejandro, *Tesis Seguro sobre depósitos en México, reformas al fondo bancario de protección al ahorro*; Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 1993. p. 44.

banca múltiple pasan a formar parte de la Administración Pública. El 31 de Diciembre de ese año, se publica la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que se aplicaría a los bancos nacionalizados; mientras tanto las disposiciones de la Ley de General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941 se mantuvieron vigentes ya que no contrariaban el nuevo ordenamiento. Esta Ley reitera la obligación de las sociedades nacionales de crédito de proteger los intereses del público mediante el cumplimiento de los instrumentos que garanticen su solvencia.<sup>1098</sup>

El 14 de enero de 1985 se publica una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito,<sup>1099</sup> que tendrá por objeto el apoyo financiero interinstitucional, que garantice su solvencia y liquidez y evite tener que acudir al erario federal<sup>1100</sup>, y deja sin efecto el ordenamiento de 1941.

Según este ordenamiento legal, el Gobierno Federal por conducto de la Secretaria de Programación y Presupuesto constituiría en el Banco de México un fideicomiso al que se le denominará Fondo de apoyo preventivo a las instituciones de banca múltiple que tendría duración indefinida<sup>1101</sup>, y aplicaría sus recursos a efectuar operaciones preventivas para apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple y evitar que los problemas que enfrenten resultaran en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.<sup>1102</sup> No sería considerado una entidad de la administración pública paraestatal,<sup>1103</sup> su financiación sería otorgada por los bancos, estableciéndose la prohibición de incrementar su patrimonio con aportaciones del Gobierno Federal con cargo al presupuesto de egresos de

---

<sup>1098</sup> Cfr. Art. 40 Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.(LRSPBC)

<sup>1099</sup> Con esta Ley quedan derogadas la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares publicada en el D.O. el 31 de mayo de 1941 y la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito publicada en el D.O. el 31 de diciembre de 1982.

<sup>1100</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la LRSPBC.

<sup>1101</sup> Cfr. Art. 77. Este artículo de la LRSPBC se reformó mediante publicación en el Diario Oficial del 27 de diciembre de 1989

<sup>1102</sup> Cfr. Art. 77. II.LRSPBC

<sup>1103</sup> No reunía las características de el art. 41 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Fondo no es considerado una entidad de la administración pública paraestatal, toda vez que no cuenta con una estructura orgánica y no puede recibir aportaciones del Gobierno Federal.

la federación,<sup>1104</sup> pero si podía endeudarse con el Banco Central para financiar sus operaciones.

Las aportaciones de los bancos al Fondo serían ordinarias y extraordinarias y se efectuarían por los importes resultantes de aplicar al monto de los créditos a cargo de la institución de banca múltiple de que se tratase el porcentaje correspondiente para cada tipo de aportaciones que estableciera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las aportaciones extraordinarias se efectuarían cuando los recursos del Fondo resultaran insuficientes para hacer frente tanto a los apoyos que se requiera otorgar, como a las amortizaciones de los financiamientos que a manera de recursos adicionales recibiera este.

La finalidad y apoyos de éste instrumento, debían ser preventivos y transitorios. Estableciéndose como canales de apoyo, la adquisición temporal de certificados de aportación patrimonial serie B, para su posterior colocación en el mercado; otorgamiento de créditos referidos a bienes adjudicados, donde la recuperación de los apoyos estaba en función de la enajenación de los bienes a los que se encontraban referidos; el otorgamiento de créditos garantizados con cartera de créditos de la institución.

Para que una entidad bancaria necesitada de apoyo, estuviera en posibilidad de recibirlos, debía sujetarse a las medidas que el Fondo considerara adecuadas para recuperar su estabilidad financiera, creándose para ello un Comité Técnico con un subcomité operativo encargado de vigilar a las instituciones de crédito.

El Comité Técnico estaba encargado de expedir las reglas de operación del fideicomiso y determinar las operaciones que debían someterse a su previa autorización; otorgar su permiso para la contratación de financiamientos a cargo del Fondo cuando las aportaciones no fueran

---

<sup>1104</sup> *Vide.* Acta Constitutiva del Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple del 10

suficientes y autorizar los programas correctivos se integraba por miembros nombrados por de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno por el Banco de México y uno por la Comisión Nacional Bancaria. Tres más eran nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a propuesta de las instituciones de banca múltiple.

Posteriormente la constitución del Comité Técnico sufre modificaciones y se establece que estaría formado por 4 miembros de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno por la Secretaría de Programación y Presupuesto, uno por la Secretaria de la Contraloría General de la Federación; uno por el Banco de México y uno por la Comisión Nacional Bancaria.<sup>1105</sup>

Al Subcomité operativo por su parte, se le otorgó la función de vigilar a las instituciones de crédito; dar seguimiento a los apoyos otorgados; calificar los resultados de los programas correctivos a las instituciones apoyadas; sugerir las operaciones que debería realizar el Comité Técnico y coordinar las relaciones entre éste último y la administración de los bancos apoyados.

Desde el inicio de sus operaciones y hasta 1990, el Fondo auxilió transitoriamente a 8 bancos 7 de los cuales fueron rehabilitados y uno fue fusionado por recomendación del mismo. Los problemas generales que llevaron a las entidades crediticias a solicitar apoyos del Fondo se reducen a deficiente administración del crédito; deterioro de la cartera; capitalización insuficiente; fusión de una institución con problemas; deficiencias en las estructuras administrativas y operativas.<sup>1106</sup>

---

de noviembre de 1986.

<sup>1105</sup> Decreto por el que se Reforma, Adiciona y Deroga Diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, Diario Oficial de la Federación No. 18 de 27 de Diciembre de 1989.

<sup>1106</sup> MARTINEZ RINCON, Alberto, *cit. post.* HERNANDEZ TORRES, Ana Lilia, *Tesis Fondo Bancario de Protección al Ahorro, como instrumento para prevenir la inestabilidad bancaria*; Escuela Libre de Derecho, México, 1995, p. 61.

El 18 de julio de 1990 con motivo de la reprivatización bancaria se publica la Ley de Instituciones de Crédito, que abroga la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Esta nueva Ley en su artículo 1o. señala como uno de sus objetivos regular la protección de los intereses del público y el Fondo de Apoyo Preventivo a las Instituciones de Banca Múltiple es sustituido por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro.<sup>1107</sup> Cabe hacer notar que todos los esquemas a que hemos hecho referencia, se constituyeron bajo la forma de fideicomiso, figura regulada en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.<sup>1108</sup> Y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en cuanto al fideicomiso público.

#### **4.4.2 El Fondo bancario de protección al ahorro y los aspectos legales de su intervención en la crisis bancaria más reciente**

Hemos señalado que desde 1989 hubo cambios importantes en el sector financiero, el Banco de México dictó en ese año una serie de medidas tendientes a la liberalización del sector, entre las que se contempla, la abolición de las regulaciones sobre plazos y tasas de interés en las operaciones bancarias, la modificación del sistema de encaje legal, convirtiéndolo en el de coeficiente de liquidez, el cual se redujo a un 30% de los recursos captados que debía estar invertido en depósitos en el Banco de México y en valores gubernamentales de alta liquidez.

En 1990 se produjeron otros cambios que incluyeron un conjunto de medidas institucionales, tanto de carácter jurídico como regulatorio y administrativo de gran alcance, como fueron liberar la totalidad del coeficiente de liquidez; promover la desregulación del sector financiero para elevar su eficiencia y competitividad; se reformaron algunos artículos de la Constitución para restablecer el régimen mixto de propiedad de las instituciones de crédito; en la nueva Ley de Instituciones de Crédito, se

---

<sup>1107</sup> Art. 122 Ley de Instituciones de Crédito.

<sup>1108</sup> A deferencia del marco jurídico de otros países como el español, en México esta figura esta formalmente regulada por la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito Art. 346 “En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria”. Para fideicomiso público véase la Ley Orgánica de la

sustituyó la figura de concesión bancaria por la de autorización; se organizaron los bancos múltiples como sociedades anónimas; se promulgó la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras; se le dio autonomía al Banco de México y se creó el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa).

Este organismo tenía como finalidad la realización de operaciones preventivas tendientes a evitar problemas financieros que pudieran presentar las instituciones de banca múltiple y en su caso procurar el cumplimiento de obligaciones a cargo de dichas instituciones<sup>1109</sup>.

Este esquema se constituyó también en la figura del fideicomiso, teniendo como fideicomitente al Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como la autoridad administrativa competente,<sup>1110</sup> es decir como la creadora del fideicomiso, al Banco de México como el Fiduciario o administrador del patrimonio del fideicomiso, autorizado por la Ley de Instituciones de Crédito para realizar un fin lícito y determinado,<sup>1111</sup> y aunque no se especifica expresamente el fideicomisario se entiende que son las instituciones de banca múltiple<sup>1112</sup> y sucursales en México de bancos extranjeros, las que podrán recibir el provecho del fideicomiso.<sup>1113</sup> No se le otorga el carácter de entidad de la administración pública federal y por tanto no estaría sujeto a las disposiciones aplicables a dichas entidades.

Desde un inicio los objetivos del Fondo fueron asegurar la solidez de las instituciones bancarias y con ella la del sistema financiero en general, lo que marca una gran diferencia a lo que sería proteger en forma directa a los depositantes.

---

Administración Pública Federal.

<sup>1109</sup> Art. 122.I de la Ley de Instituciones de Crédito

<sup>1110</sup> Art. 349 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito (LGTOC)

<sup>1111</sup> Art. 346 y 350 de la LGTO C.

<sup>1112</sup> Art. 348 LGTOC

<sup>1113</sup> Bien es cierto que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro no establece con claridad al Fideicomisario, sin embargo la propia Ley de Títulos y Operaciones de Crédito en su Art. 347 señala "El fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado". V. también Art. 348 Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

El órgano supremo de decisión recae en el Comité Técnico integrado por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, que establecerá los términos y condiciones de los apoyos que se otorguen con cargo al Fondo; los depósitos, créditos y demás obligaciones que se vayan a proteger, así como los montos de las coberturas y la periodicidad con que habrán de cubrirse las aportaciones de las instituciones.

El patrimonio del Fondo se integró con las aportaciones que las instituciones de banca múltiple estarían obligadas a cubrir y que podían ser ordinarias (mensuales) y extraordinarias (cuando se requiera) cuyo importe quedaría determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público bajo propuesta de Banco de México. Las aportaciones de cada institución correspondientes a un año natural, no excederán del cinco al millar y del siete al millar respectivamente, del importe al que asciendan las obligaciones objeto de protección expresa del Fondo.

No se especifica con claridad el grado de compromiso que el Fondo tendría para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los asegurados. Tampoco se establece monto mínimo alguno, que se comprometa a pagar a cada depositante. Será el Comité Técnico del Fondo el que determine las obligaciones así como el tipo de depósitos e importe que se cubrirán, con la obligación para el fiduciario de publicar anualmente en el mes de diciembre en el Diario Oficial de la Federación el importe máximo de las obligaciones que serían objeto de protección expresa del Fondo durante el mes inmediato siguiente.

Esto hace que los depositantes vean ese instrumento, más un esquema implícito que explícito, pues los sistemas implícitos se caracterizan por otorgar los apoyos de manera discrecional y no existe ningún compromiso que obligue al Fondo a cubrir por cierto monto o porcentaje a los depositantes, lo que provoca que los depositantes perciban la totalidad

de sus depósitos como riesgosos, pues no se desecha la posibilidad de contagio que existe en las corridas bancarias.

El 30 de diciembre de 1992, el Diario Oficial publicó que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro, con sus recursos, procuraría el cumplimiento de todas las obligaciones a cargo de las instituciones que participen en el mismo, siempre y cuando derivaran de su operación propia, exceptuando exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas, así como los que sean resultado de operaciones ilícitas, irregulares o de mala fe. Con esto, el Gobierno complementa la finalidad de preservar la estabilidad financiera ya que la disposición anterior significa un apoyo importante a las instituciones de banca múltiple cuando se encuentren en una situación de insolvencia lo cual se vera reflejado en la protección a los depósitos de los clientes.<sup>1114</sup>

Sin embargo, se establecen algunas limitaciones como el no cubrir los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas; operaciones resultantes de actos ilícitos, irregulares y de mala fe; obligaciones generadas por el sistema automatizado de pagos, y además está sujeto a la disponibilidad de recursos.<sup>1115</sup>

La Ley de Instituciones de Crédito, así como el acta constitutiva del Fondo establecen que en caso de que las instituciones de banca múltiple atraviesen por dificultades que puedan llevarlas a la quiebra y desee ayudar a una de ellas, el Comité Técnico del Fondo será el encargado de señalar las condiciones del apoyo.

El Fondo bancario de protección al ahorro actuaba básicamente de dos formas, resolviendo casos aislados o mediante programas generales. En el primer caso su actuación puede tener diferentes orígenes; como

---

<sup>1114</sup> Vide. GOMEZ GASTINEL Mauricio; *Tesis El fondo bancario de protección al ahorro, como medida para preservar la estabilidad financiera de las instituciones de crédito*, UNAM, México, 1991. p. 114.

<sup>1115</sup> Diario oficial de la Federación No. 21 de 30 de diciembre de 1992; Diario Oficial de la Federación N.º 22 de 30 de diciembre de 1993 y Diario Oficial de la Federación, N.º 20 29 de diciembre de 1994.

consecuencia de una intervención gerencial por parte de la entidad supervisora, por solicitud directa de la institución o porque las autoridades o el Fobaproa detectan su debilidad o desequilibrio financiero y se toma el acuerdo de apoyarla. Esto se realiza en primera instancia mediante apoyos preventivos transitorios, en forma de créditos a corto plazo o subordinados sujetos a condiciones y garantías onerosas (principalmente acciones). En el segundo caso el gobierno puede crear programas de salvamento y reflotación de las entidades que puede implementar a través del Fobaproa.

Los apoyos preventivos, deben garantizarse con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales entendiendo por estos, los títulos a cargo del Gobierno Federal, siendo estos Certificados de la Tesorería de la federación , Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal, Pagarés de la Tesorería de la Federación, Bonos de la Tesorería de la Federación y Bonos Ajustables del Gobierno Federal. Así como, cualquier otro bien que a juicio del fiduciario satisfaga la garantía requerida.<sup>1116</sup>

Inicialmente se estableció que cuando la garantía recayera sobre las acciones representativas del capital social de la institución apoyada se garantizaría primeramente con los títulos representativos de la serie tipo A y de no cubrir el monto se afectaría los títulos de las demás series. Las acciones se considerarán por el equivalente al 75% de su valor en libros según el último estado financiero aprobado por el Consejo de administración de la institución y revisado por la Comisión Nacional Bancaria.<sup>1117</sup> Esta

---

<sup>1116</sup> Cfr. Art. 122 de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC). El Artículo 106.II de la propia Ley señalaba la prohibición para las instituciones de crédito de dar en prenda los títulos o valores de su cartera, salvo que se tratara de operaciones con el Banco de México, Instituciones de Banca de Desarrollo, con el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico. La diferencia de este Fondo con su predecesor es que anteriormente al ser banca del Estado, no se solicitaban garantías de las instituciones de crédito en problemas para poder solicitar apoyo al Fondo. Por lo que tras la reprivatización bancaria, los apoyos que las instituciones de crédito requieran deberán estar garantizados.

<sup>1117</sup> Según la Ley de Instituciones de Crédito de 1990 el capital social de las instituciones de banca múltiple está integrado por 1) Acciones de la serie tipo A que representa el 51% del capital de la institución y que podrán ser adquiridas por personas físicas mexicanas, el Gobierno Federal, la banca de desarrollo las sociedades controladoras y el Fondo Bancario de Protección al Ahorro. La serie tipo B que podrá llegar a representar hasta el 49% del capital de la institución que pueden ser adquiridas por todos los autorizados para tener la serie A e instituciones de seguros y fianzas, fondos de pensiones, sociedades

disposición fue posteriormente modificada para establecerse que cuando la garantía recayera en acciones representativas del capital social de las instituciones apoyadas, los accionistas primeramente deberían de afectar los títulos representativos de la serie A o F y según corresponda hasta por el importe de la garantía requerida y en caso de que tales títulos no cubran el total de dicho importe, también deberán afectar los títulos correspondientes a las demás series. Dichas acciones garantizarán el pago del apoyo en la proporción a prorrata que corresponda conforme al valor de cada una de ellas.<sup>1118</sup>

El sistema preventivo tendría dos opciones para ejecutar la garantía: mediante la venta extrajudicial de las acciones de conformidad con el procedimiento previsto para la caución bursátil en la Ley del Mercado de Valores. Y siguiendo lo establecido para la prenda en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.<sup>1119</sup>

Cuando una institución de Banca Múltiple, que forme parte de una agrupación financiera, presente problemas de inestabilidad, recibirá los apoyos del Fondo bancario de protección al ahorro. Siempre que la controladora, previamente otorgue garantía suficiente, o bien sobre los títulos representativos del capital de ésta última.<sup>1120</sup>

Además, en algunos casos existía la posibilidad de participar en

---

de inversión y personas morales mexicanas con exclusión directa e indirecta de extranjeros. La serie C que podrá llegar a representar hasta el 30% del capital de la institución, este tipo de acciones podrán ser adquiridas por aquéllos autorizados para tener la serie B y las demás personas morales mexicanas y personas físicas o morales extranjeras que no sean dependencias oficiales. Por Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores Diario Oficial N°. 11 del 15 de febrero de 1995. Los Artículos 45G y 45 H de la LIC citada, establecen que las acciones representativas de la serie F únicamente se pueden adquirir por: una sociedad controladora filial, una institución financiera del exterior y el Fondo bancario de protección al ahorro.

<sup>1118</sup> Modificación al Art. 122.II párrafo 2°. Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la Ley de Instituciones de Crédito y la Ley del Mercado de Valores, Diario Oficial de la Federación 15 de Febrero de 1995.

<sup>1119</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Mercado de Valores, Diario Oficial de la Federación N.º 17 de 23 de julio de 1993.

<sup>1120</sup> Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, de la ley de Instituciones de Crédito y la ley del Mercado de Valores Diario Oficial de la Federación, N.º 11 del 15 de febrero de 1995; En caso de ser suficientes estas garantías, no se deberá otorgar las previstas en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

la administración del banco apoyado, esta acción permite detectar nuevos problemas en la institución, lo que origina que el banco reconozca mayores pérdidas y por ello el faltante de capital resulte ser más elevado que el estimado originalmente. De no ser repuesto este faltante por parte de los accionistas, el Fobaproa lo hace y adquiere temporalmente el control de la institución. Como el objetivo del Fobaproa no es el de retener activos ni instituciones, se procede a buscar especialistas que ayuden a rehabilitar, administrar y a vender los activos y/o las instituciones que adquiera.

Las instituciones de banca múltiple están obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite para cumplir con sus fines, así como a comunicarle con oportunidad cualquier problema que afronten y que a su juicio pueda dar lugar a apoyos del Fondo. Asimismo están obligadas a recibir los apoyos que a propuesta del Comité Técnico la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estime necesarios y cumplir con los programas o medias correctivas que el Fondo les apruebe.

El Fobaproa fue creado “para atender los problemas financieros de las instituciones en forma aislada, pero no para enfrentar una crisis de la magnitud de la de 1995, que rebasó con creces los recursos aportados por los bancos. Ante esa insuficiencia, el Gobierno Federal se vio en la necesidad imperiosa de respaldar al Fondo en la protección de los depósitos de los ahorradores mediante la garantía de la deuda que éste emitió a fin de que estuviera en posibilidades de cumplir el propósito para el que fue creado.”<sup>1121</sup>

De esta forma, el Fobaproa actuó para resolver problemas coyunturales, considerados de carácter general en el sistema bancario, en virtud de circunstancias por las que atraviesan los mercados, diseñaba e implementaba programas, como los que fueron aplicados en la crisis.

El 8 de enero de 1995, el Banco de México anunció un esquema

---

<sup>1121</sup> SH CP, *op. cit.*, p. 33.

de apoyo transitorio a los bancos, para garantizar sanos niveles de capitalización y compensar parte de sus pérdidas. De ser necesario, otorgaría un crédito al Fobaproa con el fin de que éste contara con recursos suficientes para la adquisición de las obligaciones referidas. Los fondos que se inyectaran a los bancos serían esterilizados mediante operaciones compensatorias del Banco Central, evitando así su incidencia en un rebote inflacionario, como resultado de un mayor monto del crédito neto otorgado por el Banco de México.<sup>1122</sup>

Ese mismo año se estableció en Fobaproa el Programa Voluntario de Liquidez en Dólares para apoyar a los intermediarios en sus compromisos financieros con el exterior y reducir presiones de tipo de cambio. Así se establecieron líneas de crédito en dólares a los bancos, pudiéndose disponer de fondos a corto plazo, a tasas muy restrictivas; requiriendo para ello que las instituciones constituyeran garantía sobre estos créditos, que en la mayoría de los casos estuvo integrada por acciones del propio banco y/o valores gubernamentales.

Posteriormente se diseñó el Programa de Capitalización Temporal de las Instituciones de Crédito, que consistió en la emisión de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a plazo de 5 años, por parte de los bancos interesados, mismas que fueron adquiridas por el Fobaproa, utilizando para tal efecto financiamiento del Banco de México. Para neutralizar el impacto monetario que pudiera representar alguna presión inflacionaria, los recursos recibidos por la banca a través de estas operaciones, fueron depositados en el Banco Central en condiciones, plazo y rendimientos similares a los de las obligaciones. Estas últimas, deberían ser convertibles obligatoriamente a su vencimiento en títulos representativos de capital social serie A o serie B<sup>1123</sup> de la institución a elección de Fobaproa.<sup>1124</sup>

Un caso de inversión extranjera llevó al Gobierno Federal a través

---

<sup>1122</sup> CALLEROS ALARCON, Juan Carlos, "Las implicaciones del Fobaproa en la Economía Política", en RUIZ HEALY, Eduardo, RAMIREZ, Carlos *et. al.*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>1123</sup> CNBV, *Fobaproa*; S/F y S/P.

del Fobaproa a definir el Programa de Capitalización Incentivada Mediante la Compra de Cartera, que inició su operación a partir de junio de 1995. Con éste se buscó que el mismo grupo de control de los bancos fortaleciera el capital de las instituciones incentivándolo mediante la compra de cartera por parte del Fobaproa, que la adquiere a valor neto de reservas, liquidando con documentos de deuda a 10 años avalados por el Gobierno Federal, con la condición de que la institución bancaria inyectara recursos de capital en una proporción de 2 a 1.

Las instituciones siguen administrando la cartera, en un fideicomiso, sujeto al mismo tratamiento que se aplica a la cartera propia, con estricta confidencialidad y bajo la supervisión de un Comité formado por las autoridades, los propios bancos y el Fobaproa, que será el órgano que tomará las decisiones necesarias para una adecuada administración y recuperación de la cartera.

Cuando a juicio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores se presentaba en los bancos alguna irregularidad que pudiera afectar su estabilidad o solvencia y poner en peligro los intereses del público ahorrador, ésta estaba facultada para declarar la intervención de la institución.<sup>1125</sup> Cuando la insolvencia provenía de irregularidades graves y operaciones fraudulentas, se intervenía directamente la administración de los bancos y se procedía a su saneamiento, al tiempo que se protegió a los ahorradores que resultaron defraudados. En los casos en que la insolvencia se debía a administración deficiente, insuficiencia de capital o problemas agudos en la recuperación de los créditos otorgados, primero se buscó que los propios accionistas o nuevos socios aportaran más dinero a través del Programa de capitalización y compra de cartera. Cuando esto no fue posible el Fobaproa procedió al saneamiento de las instituciones. Para llevar a cabo el saneamiento el Fondo aportó el capital necesario, convirtiéndose en accionista. Se hizo dueño temporal de los bancos y garantizó con ello, la continuidad de su operación. Los bancos que después de su saneamiento

---

<sup>1124</sup> SHCP, *op. cit.*, p. 37.

podían seguir siendo negocio, fueron vendidos a otras instituciones mexicanas o a bancos de prestigio internacional. Los que no, continuaron en proceso de liquidación.<sup>1126</sup>

En cuanto a los bancos que aún con fuertes problemas podían seguir funcionando, el Gobierno decidió apoyarlos comprándoles una parte de los créditos con la condición de que los dueños aportaran más capital o buscaran nuevos socios que así lo hicieran. El precio de los créditos se fijó sobre la base de los dictámenes realizados por despachos de contadores de reconocido prestigio, con el fin de determinar su valor neto en el momento de compra. Los bancos, a su vez recibieron pagarés del Fondo con el aval del Gobierno Federal. Estos pagarés no negociables, producen intereses a una tasa promedio de CETES (Certificados de Tesorería), capitalizables cada tres meses. Todos los intereses producidos y el capital inicial, se pagan a la fecha del vencimiento de los pagares que es a diez años. Cuando los bancos logran recuperar créditos de los que adquirió el Fondo, los recursos se destinan a la liquidación de los pagarés. Cuando, a cambio de la compra de cartera por cuenta del Fobaproa, los accionistas inyectaron capital, pudieron conservar el control de las instituciones. Los bancos mantuvieron la responsabilidad de cobrar los créditos que vendieron al Fobaproa y se obligaron a compartir con éste las pérdidas resultantes de la cartera que ya no se pueda recuperar.<sup>1127</sup>

El costo total de estos programas de alivio a deudores, saneamiento financiero y compra de cartera inicialmente se estimó para el Gobierno en aproximadamente 542 mil millones de pesos, monto equivalente al 14.4 por ciento del PIB que se esperaba para 1998.<sup>1128</sup> De estos, el mayor costo corresponde a los recursos destinados a apoyar instituciones insolventes. El Fondo absorbió la totalidad de activos y pasivos y preservó su operación salvaguardando con ello el patrimonio de los

---

<sup>1125</sup> *Cfr.* Art. 134 LIC

<sup>1126</sup> SH CP, *op. cit.*, p. 37.

<sup>1127</sup> *Vide O. c.* p. 38. “De 18 bancos que fueron privatizados durante 1991 y 1992 además del Banco Obrero, solamente en cinco de ellos los accionistas originales conservan el control”. p. 39.

<sup>1128</sup> *Vide ibid.* p. 41.

depositantes.<sup>1129</sup>

De esta forma se ha afirmado que el problema original del Fobaproa no fue la devaluación sino la forma de reprivatizar los bancos en 1992 y 1993, al haberse realizado mediante procedimientos amañados a favor de personas que en su mayoría adolecían de experiencia en banca y donde era nula supervisión de las autoridades sobre las instituciones.<sup>1130</sup>

El Fobaproa fue el vehículo para superar la crisis bancaria. Según un estudio de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores gracias a la acción de esta figura, en ningún momento los depositantes de los bancos sufrieron pérdidas ni dejaron de disponer de sus ahorros cuando los solicitaron.<sup>1131</sup> El punto obscuro de este hecho, está en que el salvamento de los bancos llevado a cabo mediante la deuda que adquirió el Fobaproa, terminó convirtiéndose en deuda pública, por lo que fueron finalmente los ahorradores y contribuyentes los que salieron perdiendo. Es como haber salvado los ahorros al corto plazo para adquirir una deuda a muy largo plazo, que costará miles de millones de pesos y que tendrán que pagar varias generaciones de mexicanos.<sup>1132</sup>

Esta deuda está formada básicamente por los llamados pagarés Fobaproa que son los créditos que los propios bancos otorgaron a éste, con el aval del Gobierno Federal para llevar a cabo la adquisición de cartera en el saneamiento de instituciones intervenidas. Para el Gobierno esta incorporación permitiría reducir el costo financiero de esas obligaciones.<sup>1133</sup>

---

<sup>1129</sup> *Vide ibid.*, p. 43.

<sup>1130</sup> *Ibidem*. Conviene aclarar que algunos de los que compraron los bancos no invirtieron ningún peso, lo hicieron con créditos multimillonarios que recibieron y después no pagaron en vista de que declararon en quiebra a las empresas de su propiedad a quienes se los habían concedido, muchas veces sin las garantías adecuadas apalancando las operaciones con el aval del Gobierno Federal. p. 10.; En la misma obra, AMERLINCK, Fernando; “El Grupo Financiero, Los Pinos y sus Hazañas” señala que “Se vendieron los bancos entre 1992 y 1993 en 12,000 millones de dólares. Mientras que el costo de su reflotamiento a fin de dejarla apenas navegando fue de 63,000 millones de dólares, y se dice que eso fue mucho mejor que una corrida, que eso impidió un cataclismo”. p. 93.

<sup>1131</sup> CNBV, *Fobaproa*; S/F y S/P.

<sup>1132</sup> *Vide*. RUIZ HEALY, Eduardo *et. al.*, *op. cit.*, p. 15.

<sup>1133</sup> *V. Idem*, *O.c.*, p. 46; véase de la misma obra. RAMIREZ, Carlos, “Fobaproa: ¿Borrón y Cuenta Nueva?”, “La prisa por aprobar el Fobaproa tiene una razón: bursatilizar los 400 mil millones de pesos en pagarés para limpiar los pasivos de la banca y ayudarla a aumentar el valor de la acción bancaria. La sola

La deuda que asumió el Gobierno Federal para el rescate bancario se llevo a cabo sin que los responsables de instrumentar dicho rescate pidieran autorización al Poder Legislativo, argumentando la urgencia de la situación que el país enfrentaba después de la devaluación de 1994.<sup>1134</sup>

Si bien, una situación de emergencia puede justificar que el Gobierno haga uso de amplios márgenes de maniobra. Sin embargo, en México nunca se definieron los criterios bajo los que habría de operar la intervención gubernamental. “Si bien es cierto que el tema de cuáles son las legítimas funciones del Gobierno, y por lo tanto de cuáles deben ser los límites de la acción gubernamental, tiene una clara vertiente teórica, también la tiene práctica y esta relacionada con la preservación de los ingresos y el patrimonio de los contribuyentes. El gobierno tiene derecho de cobrar impuestos y los contribuyentes la obligación de pagarlos, siempre y cuando se utilicen, únicamente para financiar las legítimas funciones del gobierno y ninguna otra.”<sup>1135</sup>

El Gobierno a través del Ejecutivo, decidió cubrir el total de las obligaciones de las instituciones bancarias, lo que resultó contraproducente, ya que gozó de ilimitada capacidad para endeudar al país y que además lo llevó a cabo sin la previa consulta y autorización de poder Legislativo, lo que significó un duro golpe al Estado de Derecho.

---

aprobación del Fobaproa en el Congreso le quitaría deudas a los bancos y éstos aumentarían el valor de su acción. Pero para poder hacerlo, es necesario que el Congreso los convierta en deuda pública.” “La intención oficial de abrir la propiedad bancaria al 100% extranjero, pues sería el candado del rescate de la banca: la inversión foránea podrá comprar acciones bancarias sin cargas de deudas.” pp. 28, 29.

<sup>1134</sup> Violándose con ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación a las facultades del Poder Legislativo y Ejecutivo. Si hacemos referencia a este aspecto es con la intención de señalar que nada valen las disposiciones legales mas efectivas si no se tiene la intención de hacerlas efectivas. Se va en contra del Estado de Derecho y se genera una situación de inseguridad jurídica que puede causar graves daños a la sociedad.

<sup>1135</sup> *Vide.* DAMM ARNAL, Arturo, “Alivio a deudores y rescate de bancos, la consideración de fondo”, RUIZ HEALY, Eduardo *et. al.*, *op. cit.*, p. 58. ; *V.* también, de la misma obra a RAMIREZ, Carlos, *op. cit.*, Quien señala que será la sociedad mexicana la que pague el fracaso de la privatización, no sólo por los 550 mil millones de pesos puestos en el rescate que se convirtieron en deuda interna sin autorización del Congreso de la Unión; el consecuente recorte presupuestal para el gasto social y crecimiento económico por la prioridad que se dio al salvamento de la banca respecto del bienestar social; la pérdida de credibilidad internacional de México como país confiable para manejar recursos de los ahorradores internacionales y por la creación de la UDI como una nueva moneda de existencia ilegal y paralela al peso. p. 20.

De todo esto resulta claro que la finalidad principal del Fondo de Garantía de Depósitos siempre fue la de mantener la estabilidad del sistema financiero mexicano y evitar la quiebra de las instituciones bancarias más que proteger los depósitos bancarios de dinero.<sup>1136</sup>

El ordenamiento que reguló el Fobaproa, en el que se explicaron los objetivos y alcances que el legislador quiso dar a la Ley para que el Estado salvaguardara el sistema financiero, el patrimonio de los ahorradores y en última instancia la buena marcha de la economía,<sup>1137</sup> ha sido muy cuestionado, pues nadie se esperó que ese instrumento alcanzaría cifras tan altas que representarían una carga para toda una generación de mexicanos.

El instrumento de protección a los depósitos, pasó a ser una de las instituciones más polémicas de la historia de México en los últimos años, no sólo por haberse constituido en el instrumento del Gobierno para aplicar los programas de recuperación y salvamento de las instituciones bancarias en la crisis de finales de 1994, sino por el importante costo económico que resultó esa participación. Su falta de regulación jurídica adecuada, dejó a la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales las cuestiones más relevantes en todo sistema de protección de los depósitos como la definición de los montos y depósitos a proteger, presupuestos de ejecución de dicha garantía, medidas de apoyo a las instituciones y lo que estas implican, asimilándolo más a un sistema de garantía implícito que explícito. Ello incrementó la desconfianza de los ahorradores, inversionistas y público en general sobre el sistema bancario mexicano.

Los organismos internacionales insisten en poner a México como

---

<sup>1136</sup> *Vide.* RUIZ HEALY, Eduardo *et. al., op. cit.*; Se ha criticado a las autoridades en el sentido desde que se inició se dijo que lo que se buscaba era proteger a los ahorradores y a quienes tenían sus ahorros guardados en algún banco. Por su parte los banqueros también han dicho que el rescate no se hizo para salvarlos a ellos sino a los bancos y claro está a los ahorradores. Sin embargo, por otra parte si se toma en consideración la distribución de la riqueza en México, el 56.23% del total de los depósitos bancarios se concentra en el 0.3% de las cuentas bancarias. De donde se deduce que el rescate bancario en realidad salvó a la minoría privilegiada compuesta por los mexicanos más ricos y las tesorerías de las empresas más importantes. Lo que indica que si las autoridades hubieran decidido proteger sólo a aquellos ahorradores con depósitos de hasta un millón de pesos, hubiera protegido al 99.97% de los ahorradores.

p. 20.  
<sup>1137</sup> Art. 122 LIC.

ejemplo de las medidas que se deben implementar para hacer frente a una crisis bancaria. Sin embargo, no se debe olvidar que aquellas fueron posibles gracias a la existencia de un marco jurídico deficiente, que representaron un importante costo social y económico y que a casi diez años de haberse producido la crisis, el sistema bancario mexicano, no ha logrado reestablecer el nivel de sus operaciones ni la confianza del público.

#### **4.4.3 El nuevo Instituto para la protección al ahorro bancario**

La crisis bancaria que irrumpió en México a finales de 1994 puso de manifiesto que no hay nada mejor que esto para poner a funcionar la maquinaria legislativa e iniciar reformas serias.<sup>1138</sup>

Cuando la situación de crisis se vio controlada y el costo de la crisis había sido evaluado, se encendió un furioso argumento sobre quien debería pagar y a quien se debería culpar, mientras, el mayor asunto: cómo evitar que una situación semejante vuelva a sucederse, estaba siendo ignorado. Entonces se inicio un fuerte proceso de reformas en el conjunto del sistema financiero, con el objeto de restablecer la confianza en el sector y en las autoridades e instituciones nacionales gubernamentales.

En enero de 1999 se publica el Decreto por el que se expide la Ley de Protección al Ahorro Bancario y se establecen las bases para la organización y funcionamiento de la entidad pública encargada de proteger el ahorro, a la que se le denomina Instituto de protección al ahorro bancario (IPAB).<sup>1139</sup>

El objeto de este nuevo esquema es proporcionar a las instituciones bancarias, un sistema para la protección de los depósitos bancarios que garantice el pago a través de la asunción por parte del Instituto, en forma subsidiaria y limitada de las obligaciones que a cargo de ella establezca la Ley, y administrar los programas de saneamiento

---

<sup>1138</sup> Magazine: The Economist July 25th. 1998 Mexico's bank rescue "No end to the burden?"

financiero que se formulen y ejecuten en beneficio de los ahorradores y usuarios de las Instituciones bancarias y en salvaguarda del sistema nacional de pagos.<sup>1140</sup> Este organismo a diferencia de las figuras que le antecedieron, se hace énfasis a la protección del ahorro bancario como el objetivo principal del mismo, seguido del saneamiento financiero de las instituciones.

#### 4.4.3.1 Constitución

El Instituto de protección al ahorro bancario es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal.<sup>1141</sup> A diferencia de los anteriores esquemas éste, ya no se constituye como un fideicomiso sino como una Institución a la que se le otorga personalidad jurídica y patrimonio propios, tiene actuación propia, lo que le otorga mayor independencia.

El Instituto es gobernado y administrado por una Junta de Gobierno y un Secretario ejecutivo respectivamente. La Junta de Gobierno se integra por el secretario de Hacienda y Crédito Público, el gobernador del Banco de México, el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y cuatro vocales designados por el Ejecutivo Federal y aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores y en sus recesos por la misma proporción de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.<sup>1142</sup>

Los cuatro vocales serán designados por periodos de cuatro años que serán escalonados, sucediéndose cada año, iniciándose el primero de enero del año respectivo. Tendrán carácter de servidores públicos, no podrán durante el tiempo de su encargo aceptar o ejercer ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo los no remunerados de carácter docente o en instituciones de asistencia social públicas o privadas.<sup>1143</sup> Ni ser

---

<sup>1139</sup> *Cfr.* Art. 1o. de la Ley de Protección al Ahorro Bancario (LPAB).

<sup>1140</sup> *Cfr.* Art. 67 LPAB.

<sup>1141</sup> *Cfr.* Art. 2º. *L. c.*

<sup>1142</sup> *Cfr.* Art. 75 LPAB.

<sup>1143</sup> *Cfr.* Art. 77, 79 *L.c.*

accionista, consejero financiero, comisario, apoderado o agente de alguna institución o intermediario financiero, ni mantener relación alguna de estas, que pueda representar un conflicto de intereses.

El Secretario Ejecutivo que será nombrado por la Junta de Gobierno deberá “ser mexicano o tener nacionalidad mexicana, de reconocida probidad, no haber sido condenado por delito intencional alguno, ni inhabilitado para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano o inhabilitado para ejercer el comercio; haber ocupado por mas de cinco años cargos de alto nivel de decisión en materia financiera o bien acreditar una experiencia docente de investigación en materia económica y financiera de cuando menos diez años en instituciones de estudios superiores; no desempeñar cargos de elección popular o de diligencia partidista y no se accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de alguna institución o intermediario financiero, ni mantener relación alguna con las mismas, que pueda representar un conflicto de intereses para su desempeño. Ejercerá la representación legal del Instituto y administrará éste contando con amplios poderes para llevar a cabo sus funciones.”<sup>1144</sup>

Resalta el hecho de que no se le confiere a las instituciones de banca múltiple ninguna participación en el órgano de dirección del organismo asegurador.

#### **4.4.3.2 Financiación**

Las instituciones de banca múltiple deben participar obligatoriamente en el mecanismo asegurador, mediante la aportación de las cuotas ordinarias y extraordinarias que establezca la junta de Gobierno. La falta de aportación al Instituto, de las cuotas señaladas será motivo de revocación de la autorización para ejercer la actividad bancaria la que será

---

<sup>1144</sup> Cfr. Art. 78, 83 LPAB.

declarada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>1145</sup>

Inicialmente se estableció que las cuotas ordinarias serían diferentes para cada una de las instituciones, en función del riesgo a que se encontraran expuestas, con base en el nivel de capitalización de cada una de ellas y de acuerdo a otros indicadores de carácter general que conforme a las normas de operación de las instituciones, determinara la Junta de Gobierno en un reglamento interno que se haría del conocimiento público. Estas cuotas no podrían ser menores del 4 al millar, sobre el importe de las operaciones pasivas que tengan las instituciones.

Si bien esta disposición hacía del Instituto una figura innovadora, lo cierto es que el establecimiento de aportaciones variables de este tipo, puede constituir un arma de dos filos. Por un lado, porque los sistemas de supervisión deben ser realmente eficientes, el Instituto encargado de esta labor debe gozar de una verdadera independencia y además, contar con información veraz por parte de las instituciones bancarias para evaluar el riesgo que corresponde a cada institución con la mayor certeza posible; cuestión que resultaba riesgosa, pues lo cierto, es que las entidades bancarias harán lo posible por demostrar su reducida exposición al riesgo. Son pocos sistemas incluyendo los que protegen los depósitos en sistemas bancarios más desarrollados, los que se han atrevido a establecer cuotas basadas únicamente en el riesgo. El punto positivo de una disposición de éste tipo, está en que se animaría a la competencia entre instituciones que procurarán disminuir su exposición al riesgo a efecto de atraer clientes.<sup>1146</sup>

Finalmente se elimina el riesgo como indicativo para el establecimiento de las aportaciones que las instituciones de banca múltiple están obligadas a cubrir al Instituto, determinándose que las instituciones de banca múltiple deben cubrir mensualmente al IPAB, cuotas ordinarias por un monto equivalente a la duodécima parte del cuatro al millar, sobre el promedio mensual de los saldos diarios de sus operaciones pasivas del

---

<sup>1145</sup> Cfr. Art. 28 Fracc. IX de la LIC.

mes de que se trate. Asimismo, se señala que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores debe informar al Banco de México el importe definitivo de las cuotas ordinarias y, en su caso, el ajuste que proceda efectuarse al importe provisional de las mismas para que este Banco Central cargue la cuenta única que lleva a cada institución, efectuando simultáneamente los abonos respectivos en la cuenta que el propio Banco le lleva al IPAB, quedando sin efecto las disposiciones relativas a las aportaciones ordinarias que las instituciones de banca múltiple están obligadas a cubrir a este Banco Central en su carácter de fiduciario en el Fondo bancario de protección al ahorro”.<sup>1147</sup>

El hecho de que se establezca un tope mínimo de aportaciones ordinarias garantizadas permite al Instituto conocer de antemano el capital mínimo con el que cuenta en caso de que se produzca una dificultad.

La junta de Gobierno podrá establecer cuotas extraordinarias cuando por las condiciones del sistema bancario mexicano el Instituto no cuente con suficientes recursos para hacer frente a sus obligaciones las que no excederán en un año del 3 al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones.<sup>1148</sup> El monto total de las cuotas ordinarias y extraordinarias no podrá exceder en un año del 8 al millar sobre el importe total de las operaciones pasivas de las instituciones.

El Instituto publicará trimestralmente el monto de los pagos efectuados por cada institución bancaria por concepto de las cuotas aportadas y remitirá al Congreso de la unión, así como al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un Informe financiero de sus operaciones y un ejemplar de la referida publicación.<sup>1149</sup>

Destaca la ausencia de aportaciones por parte del Banco Central al organismo asegurador, en tanto el Instituto dispone de los recursos

---

<sup>1146</sup> Cfr. Art. 21 y 22 LPAB.

<sup>1147</sup> Mismas que fueron publicadas en el diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1999.

<sup>1148</sup> Cfr. Art. 23 LPAB.

aportados por las instituciones estos han de invertirse en valores gubernamentales de amplia liquidez o en depósitos en el Banco de México, el Instituto podrá mantener en efectivo o en depósitos bancarios las cantidades necesarias para su operación y gastos de administración.<sup>1150</sup>

De esta forma, el patrimonio del Instituto se formara además de por las cuotas que cubran las instituciones conforme a lo señalado anteriormente, por los productos, rendimientos y otros bienes derivados de las operaciones que realice; los intereses, rentas, plusvalías y utilidades que obtenga de sus inversiones; recursos provenientes de financiamientos; bienes muebles e inmuebles que adquiera para el cumplimiento de su objeto y demás derechos y obligaciones que el Instituto reciba, adquiera o contraiga por cualquier título legal conforme a la ley que lo regula.<sup>1151</sup>

#### **4.4.3.3 Funcionamiento**

##### **4.4.3.3.1 Depósitos garantizados y cobertura de la garantía**

Se consideran obligaciones garantizadas, *los depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con previo aviso. Así como los préstamos y créditos que otorguen las instituciones bancarias.*<sup>1152</sup>

El monto que ha de pagarse por las obligaciones garantizadas se hará a cada persona, por institución.<sup>1153</sup> Esto hace suponer que los depositantes no podrán distribuir sus recursos en varias instituciones con el objeto de obtener una garantía total de sus recursos por parte del Instituto cuando surja una situación de crisis. De ser así, el Instituto se vería rebasado en sus capacidades para hacer frente a las obligaciones de las entidades bancarias cuando se presente una crisis generalizada.

---

<sup>1149</sup> Cfr. Art. 27 del ordenamiento citado *supra* 144.

<sup>1150</sup> Cfr. Art. 25 L. c.

<sup>1151</sup> Cfr. Art. 69 L. c.

<sup>1152</sup> Cfr. Art. 46 Fracc. I y II LIC.

<sup>1153</sup> Cfr. Art. 8º. LPAB.

La cobertura de la garantía se determinará calculando en Unidades de Inversión (UDIS) el monto de las obligaciones, con base en el saldo, por principal y accesorios, que tengan estas en la fecha en que el Instituto publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de que se trate, así como el valor de las Unidades de Inversión en esa fecha. Las obligaciones a plazo se considerarán vencidas con los intereses acumulados a dicha fecha.<sup>1154</sup> El pago de las obligaciones garantizadas se realizara en moneda nacional, y la conversión del monto denominado en Unidades de Inversión se realizará en base al valor vigente de esta unidad en la fecha en que se efectúe el pago.”<sup>1155</sup>

Lo que significa que el monto a ser pagado por el Instituto, quedará fijado en UDIS a partir de la fecha en que el Instituto publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de que se trate. Y la cantidad que se pague será aquella que resulte al valor en UDIS en la fecha en que se efectúe el pago.<sup>1156</sup> Esto se hará independientemente de la moneda en que las obligaciones garantizadas, a cargo de la institución estén denominadas o de las tasas de interés pactadas.<sup>1157</sup>

El Importe garantizado de las obligaciones ascenderá a la cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral considerando el monto del principal y accesorios, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.<sup>1158</sup>

---

<sup>1154</sup> *Ibidem.*

<sup>1155</sup> *Cfr.* Art. 13 LPAB.

<sup>1156</sup> *Cfr.* Art. 12 *supra* 151

<sup>1157</sup> *Cfr.* Art. 12. *L. c.*, Por lo que hace a la determinación del valor en unidades de inversión de las obligaciones denominadas en dólares de los Estados Unidos de América, se calculara su equivalencia en moneda nacional con base en el tipo de cambio que se publique por el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, el día hábil bancario anterior a la fecha en que el Instituto publique la resolución de liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de que se trate, conforme a las disposiciones relativas a la determinación del tipo de cambio para solventar obligaciones denominadas en moneda extranjera pagaderas en la República Mexicana . Art. 9º. de la LPAB.

<sup>1158</sup> *Cfr.* Art. 11º. LPAB

Si bien con este esquema los depositantes no conocen a ciencia cierta, cual es el monto exacto que recibirán por la garantía de sus depósitos en caso de que la institución de crédito quiebre, se declare en suspensión de pagos o determine la liquidación de la sociedad, lo que puede crear desconfianza si se considera además que la tasa de inflación puede variar por los especuladores o manipularse a efectos de crear confianza como ya ha ocurrido. Hay que agregar también que el hecho de que el legislador haya decidido limitar el monto de la garantía y establecido una unidad específica sobre la cual ha de calcularse, es un avance significativo en el intento por recuperar la confianza del público y por constituir un esquema más definido y menos dejado a la discrecionalidad de las autoridades financieras. Circunstancia que se ratifica con la obligación que se establece para las instituciones de crédito, de informar a sus clientes el tipo y monto de las operaciones garantizadas.<sup>1159</sup>

En caso de que una persona tenga más de una cuenta en una misma institución y la suma de los saldos de éstas excediera la cantidad garantizada por el Instituto, éste únicamente pagará el monto garantizado, dividiéndolo a prorrata entre el número de cuentas. En relación con las cuentas mancomunadas o que tengan más de un titular, el Instituto publicará las reglas de carácter general para determinar el tratamiento que se dará a estas.<sup>1160</sup>

El Instituto de protección al ahorro bancario, procederá al pago de las obligaciones garantizadas con las limitaciones y condiciones que marca la ley, cuando se determine la liquidación de la institución bancaria, se declare la suspensión de pagos o quiebra de la misma.<sup>1161</sup>

Las personas físicas o morales titulares de las operaciones

---

<sup>1159</sup> Cfr. Art. 6o. de la Ley citada *supra* 154

<sup>1160</sup> Cfr. Art. 14o. LPAB. Creemos que debería darse el trato de única cuenta pues la constitución de la cuenta no ha de mezclarse con el convenio que se establezca entre los titulares, ha de pagarse ha estos hasta el monto de lo garantizado y prorratarlo entre ellos.

<sup>1161</sup> Cfr. Art. 7o. *supra* 156.

garantizadas han de presentar dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el Instituto publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución bancaria, una solicitud de pago junto con los contratos o cualquier otro documento que les acredite ser titulares de las obligaciones garantizadas realizadas con la institución. Cualquier acción en contra del Instituto, prescribe a los doce meses siguientes de la publicación de la resolución referida.<sup>1162</sup> El Instituto pagará las obligaciones garantizadas dentro de los noventa días siguientes a la que haya tomado posesión del cargo de liquidador o síndico de la institución bancaria según el caso. Para lo cual publicara el procedimiento por el que habrá de llevarse a cabo el pago.<sup>1163</sup>

El Instituto se subroga los derechos de cobro en la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución, por el sólo pago de las obligaciones garantizadas y hasta el monto cubierto por este, siendo suficiente título el documento en que conste dicho pago. “El monto excedente de las obligaciones garantizadas a cargo de la Institución de que se trate que no hubiese sido cubierto por el Instituto, podrá ser reclamado por sus titulares directamente a la institución bancaria conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables.”<sup>1164</sup>

La Ley de Protección al Ahorro Bancario, señala que si alguna persona no estuviere de acuerdo en recibir del Instituto el monto correspondiente a las obligaciones garantizadas a su favor, podrá reclamar la cantidad relativa a su totalidad directamente a la Institución bancaria de acuerdo al contrato o título respectivo, así como en los términos de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas aplicables.<sup>1165</sup> Esta disposición parece llevar un poco de sarcasmo, ya que precisamente la participación del Instituto tiene como presupuestos la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución lo que presupone un estado de insolvencia e incapacidad para hacer frente a sus obligaciones.

---

<sup>1162</sup> *Cfr.* Art. 15 *L.c.*

<sup>1163</sup> *Cfr.* Art. 16. LPAB

<sup>1164</sup> *Cfr.* Art. 17 *L.c.*

El régimen de obligaciones a que hemos hecho referencia, se hará entrar en vigor a más tardar el 31 de diciembre del 2005.<sup>1166</sup> De acuerdo con el programa publicado el 31 de mayo de 1999 por el que se dan a conocer las obligaciones garantizadas en el periodo de transición por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, el cual, establece siete etapas durante las cuales se reducirán paulatinamente las obligaciones garantizadas por el IPAB conforme a lo siguiente:

“Primera etapa: A partir del 1o. de junio de 1999, el IPAB garantizará el importe íntegro de todas las obligaciones a cargo de las instituciones de banca múltiple, siempre y cuando deriven de su operación propia, exceptuando exclusivamente los pasivos provenientes de obligaciones subordinadas; de créditos que se otorguen entre instituciones bancarias participantes en los sistemas de transferencias de fondos administrados por el Banco de México para respaldar las obligaciones a favor del propio Banco de México; las obligaciones a favor de intermediarios que formen parte del grupo financiero del cual el banco respectivo sea integrante; las operaciones que no se hayan sujetado a las disposiciones legales, reglamentarias, administrativas, así como a las sanas prácticas y usos bancarios, en las que exista mala fe del titular; las obligaciones y depósitos a favor de accionistas, de miembros del Consejo de Administración y de los funcionarios de los dos primeros niveles jerárquicos de la institución de que se trate, así como apoderados generales con facultades administrativas y gerentes generales de esas instituciones; así como las relacionadas con actos u operaciones ilícitas que se ubiquen en los supuestos del artículo 400 Bis del Código Penal Federal.

Segunda Etapa.- A partir del 1o. de enero de 2000, las obligaciones que las instituciones adquieran por operaciones financieras derivadas sobre acciones y metales.

---

<sup>1165</sup> *Cfr.* Art. 19 *L. c.*

Tercera Etapa.- A partir del 1o. de enero del 2001, las obligaciones provenientes de operaciones financieras derivadas realizadas en bolsas reconocidas.

Cuarta Etapa.- A partir del 1o. de enero de 2002, las obligaciones provenientes de depósitos en garantía, de recaudaciones de impuestos, de contribuciones a favor de la Tesorería de la Federación y de cuentas liquidadoras de valores.

Quinta Etapa.- A partir del 1o. de enero de 2003, el importe máximo que pagará el IPAB por las obligaciones que no hayan quedado excluidas en las etapas anteriores, será el equivalente a diez millones de unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

Sexta Etapa.- A partir del 1o. de enero de 2004, únicamente quedarán garantizados los depósitos, préstamos y créditos a que se refieren las fracciones I Y II del art. 46 de la Ley de Instituciones de Crédito, hasta por un importe equivalente a cinco millones de unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

Séptima Etapa.- A partir de enero de 2005, en términos de lo previsto en los artículos 6o. y 11o. de la Ley de Protección al Ahorro Bancario<sup>1167</sup>, sólo se pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto principal y accesorios, por las operaciones a que se refieren las fracciones I y II del artículo 46 de la Ley de instituciones de crédito, hasta por un importe equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona física o moral, cualquiera que sea el número y clase

---

<sup>1166</sup> Transitorio Décimo y Décimo Primero *L.c.*

<sup>1167</sup> Art. 6°. “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...”. Art. 11°. “El Instituto pagará el saldo de las obligaciones garantizadas, considerando el monto del principal y accesorios, hasta por una cantidad equivalente a cuatrocientas mil unidades de inversión por persona, física o moral, cualquiera que sea el número y clase de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución”.

de dichas obligaciones a su favor y a cargo de una misma institución.

El régimen de las obligaciones garantizadas establecido en el programa que nos ocupa, en ningún momento atenderá a la fecha de contratación de las obligaciones sino a la fecha en que, en su caso, el IPAB publique la resolución relativa a la liquidación, suspensión de pagos o quiebra de la institución de crédito de que se trate.”<sup>1168</sup>

#### **4.4.3.3.2 Función de saneamiento del Instituto**

La Ley señala la posibilidad de que excepcionalmente el Instituto de Protección al Ahorro Bancario otorgue apoyos financieros para proveer liquidez o sanear una institución bancaria. Destaca esta participación excepcional ya que con ella, el legislador ha tratado de dar un giro al esquema anterior, y otorgar prioridad a la garantía de los depósitos, más que al propio saneamiento de la entidad bancarias en crisis.

Los apoyos han de ser otorgados por resolución de la Junta de Gobierno siempre que se haya elaborado un estudio técnico que justifique la viabilidad de la institución e idoneidad del apoyo, el cual deberá elaborarse por personas o instituciones especializadas de reconocido prestigio oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Dicho estudio deberá exponer la conveniencia de mantener en funcionamiento a la institución de que se trate considerando que resulta menos costosa su recuperación que el pago de las obligaciones garantizadas. Ha de presentarse además un programa de saneamiento para la Institución a la que ha de prestarse apoyo. Y finalmente han de otorgarse las garantías correspondientes<sup>1169</sup> consistentes en suscripción de obligaciones subordinadas, asunción de obligaciones, otorgamiento de

---

<sup>1168</sup> Diario Oficial de la Federación de 31 de mayo de 1999. “Programa por el que se dan a conocer las obligaciones garantizadas en el periodo de transición por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario.” Sobre el tema v. CORDERA CAMPOS, Rolando y CORDERA CAMPOS, Rafael, “México situación política y social”, (Grupo de economistas y asociados Mariano Ruiz - Funes Macedo), *Revista. Situación Latinoamericana*, Año. 9 - N°. 41 3er. Trimestre, 1999. pp. 142 y ss.

créditos o la adquisición de bienes y suscripción de acciones con derecho a voto pleno representativas del capital social ordinario de la Institución apoyada, las que serán abonadas a la cuenta que el Instituto mantenga con alguna de las instituciones para el depósito de valores autorizados en los términos de la Ley del Mercado de Valores.<sup>1170</sup> “Las garantías que se otorguen a favor del Instituto se consideran de interés público y preferentes a cualquier derecho constituido sobre los títulos. El producto que se derive el ejercicio de derechos patrimoniales quedará afecto al pago de las cantidades que se adeudaren al Instituto.”<sup>1171</sup>

El apoyo tendrá un periodo de duración de seis meses como máximo, prorrogable por una sola vez. A fin de que el Instituto supervise la correcta aplicación de los apoyos financieros y el cumplimiento del programa de saneamiento, se ordenará una inspección con cargo a la Institución.( Art. 29 LPAB)

Al concluir el plazo del apoyo financiero, la institución bancaria tendrá la obligación de aportar al Instituto sus estados financieros, debidamente auditados por contador público independiente, en los que se acredite el cumplimiento del programa de saneamiento y las metas fijadas, junto con toda la documentación que le solicite. (Art. 32 LPAB) El Instituto podrá pedir a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, que realice las visitas de inspección necesarias a efecto de constatar la situación financiera , legal y contable de la institución apoyada y verificar que son acordes a las metas establecidas en el programa de saneamiento. (Art. 33 LPAB) Si las obligaciones derivadas de los apoyos otorgados por el Instituto no fueren cumplidas, éste podrá adjudicarse la garantía constituida, considerando como valor de las acciones correspondientes el valor contable de las mismas conforme al estado financiero producido con los datos resultantes de las visitas de inspección de la Comisión.( Art. 39 LPAB)

---

<sup>1169</sup> Cfr. Art. 28 LPAB.

<sup>1170</sup> Vide Art. 35 L.c.

Cuando un instituto bancario requiera ser capitalizado para recuperar su estabilidad, el Instituto, en ejercicio de los derechos corporativos de las acciones dadas en garantía o una vez adjudicadas estas, podrá efectuar las aportaciones de capital necesarias para lo cual deberá realizar los actos tendientes a aplicar las partidas positivas del capital contable de la institución a la absorción de pérdidas que tenga la misma. Efectuada esta aplicación se procederá a reducir el capital social y a realizar un aumento que suscribirá y pagará el Instituto. Hechas las aportaciones por parte de éste, otorgará a los anteriores accionistas el derecho a adquirir acciones conforme a los porcentajes de que eran titulares hasta la fecha en que el propio Instituto haya suscrito y pagado los nuevos títulos, siempre que realicen el pago de la proporción de pérdidas que les corresponda. El órgano asegurador publicará el aumento de capital que se efectúe y los accionistas contarán con un plazo de treinta días a partir de la publicación, para adquirir las acciones que correspondan.<sup>1172</sup>

Cuando el Instituto de protección al ahorro bancario, no cuente con los recursos necesario para hacer frente a las obligaciones garantizadas o para llevar a acabo las acciones de capitalización o de saneamiento financiero una institución en dificultades, la Junta de Gobierno informará inmediatamente al Ejecutivo Federal que podrá contratar financiamientos de hasta por el 6% cada tres años, de los pasivos totales de las instituciones que haya publicado la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en el mes inmediato anterior. Para fines del límite anterior también se computarán las garantías que otorgue el Instituto. Con esta disposición, el legislador quiso subsanar la laguna de la Ley que otorgaba capacidad plena al ejecutivo para endeudarse sin limite, como lo hizo en el caso Fobaproa. Por lo que se establece que será el Congreso de la Unión quien dictará las medias que juzgue convenientes para el pago de las obligaciones garantizadas y los financiamientos anteriormente mencionados.<sup>1173</sup>

---

<sup>1171</sup> *Vide* Art. 37 LPAB.

<sup>1172</sup> *Vide* Arts. 40, 41 . LPAB

<sup>1173</sup> *Cfr* Arts. 46, 45 *L.c.*

Cuando se haya otorgado apoyo financiero a una institución bancaria, tendrá lugar la administración cautelar en la que el Instituto de protección al ahorro bancario se constituirá en administrador único de la institución sustituyendo a la Asamblea general y al Consejo de administración.

La Junta de Gobierno del Instituto nombrará a la persona que tendrá facultades de representación y administración de la institución y con todas las que correspondan al Consejo de administración de ésta y a su Director general. Podrá formular y presentar para su aprobación al Secretario ejecutivo, el presupuesto necesario para la consecución de su objeto; el informe sobre la situación financiera de la institución, podrá asimismo suspender las operaciones que pongan en peligro la solvencia, estabilidad o liquidez de la institución, entre otras.<sup>1174</sup>

El Instituto está facultado para adquirir bienes propiedad de las instituciones que se sujeten a sus programas de saneamiento financiero, los cuales no se consideraran para ningún efecto bienes nacionales, por lo que no se les aplicarán las disposiciones legales ni de carácter presupuestario o relacionadas con el gasto público. No computarán las inversiones que realice el Instituto en las instituciones, intermediarios financieros y otros tipos de sociedades y asociaciones, para considerarlas como empresas de participación estatal por lo que no quedaran sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y normas administrativas aplicables a las entidades públicas.<sup>1175</sup>

El Instituto ha de administrar y enajenar los bienes con el fin de obtener el máximo valor de recuperación posible, para lo cual deberá proceder a la brevedad a la enajenación de los bienes y procurar que se realice en los términos económicos y financieros más convenientes.<sup>1176</sup> Dentro de las sanas prácticas y usos bancarios y

---

<sup>1174</sup> Cfr. Art. 49 LPAB.

<sup>1175</sup> Cfr. Art. 58, 59. 60 L.c.

<sup>1176</sup> Cfr. Art. 61 *supra* 170

mercantiles imperantes, con los elementos de publicidad y operatividad que garanticen la más absoluta objetividad y transparencia de los procesos correspondientes.

Cabe señalar que a fin de que se concluyan los programas de saneamiento financiero y la liquidación de las operaciones del Fondo bancario de protección al ahorro y Fondo de apoyo al mercado de valores, vigentes antes del Decreto por el que se crea el Instituto de protección al ahorro bancario, este último dispondrá de las tres cuartas partes de las cuotas que para prestación del sistema de protección al ahorro paguen las instituciones, de los recursos provenientes de la recuperación de sus activos y aquellos derivados de los costos que al efecto se haya convenido asuman las instituciones apoyadas.<sup>1177</sup>

La Ley de Protección al Ahorro Bancario sustituye al Programa de capitalización y compra de cartera que pertenecía al antiguo Fondo bancario de protección al ahorro. Cuando concluyan las auditorias ordenadas por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, los bancos que participaron en dicho Programa podrán optar por dar por terminados los contratos y cancelar las operaciones que mantenían con el Fondo bancario de protección al ahorro, debiendo regresar a éste los instrumentos de pago que se emitieron a su favor para efectuar su cancelación; podrán a su vez celebrar con el Instituto de protección al ahorro bancario un contrato de adhesión al nuevo programa, constituyéndose un fideicomiso en el que cada institución contraerá la obligación de entregarle todas las cantidades y demás bienes y derechos que reciba, con motivo o como consecuencia de la administración, recuperación y cobranza de los créditos y operaciones de cartera.

El Instituto suscribirá y entregará a cada institución adherida al fideicomiso antes mencionado, instrumentos de pago que sustituirán a los instrumentos a cargo del Fondo bancario de protección al ahorro, mismos

---

<sup>1177</sup> Disposiciones transitoria décima de la LPAB.

que mantendrán en conjunto el mismo valor contable a la fecha valor de la operación, plazo, pagos de interés, tasas de rendimiento y amortizaciones de capital que los instrumentos de pago emitidos por el Fobaproa.<sup>1178</sup>

El Instituto tendrá facultades para determinar la disolución y liquidación de las instituciones bancarias o solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra de estas cuando lo considere necesario.<sup>1179</sup> Y podrá desempeñar las funciones de liquidador o síndico en las instituciones que se encuentren en esos supuestos.<sup>1180</sup>

Como hemos visto, el nuevo esquema de protección de los depósitos bancarios en México, es de reciente creación y está en proceso de adaptación. En él se observa la intención del legislador de crear un organismo con características más definidas. Otorgando personalidad jurídica y autonomía técnica al Instituto, lo que le permite gozar de mayor independencia. De adhesión obligatoria e Integrado con recursos de las instituciones privadas con control gubernamental; con cobertura limitada y con una mayor especificación de los recursos a garantizar.

Dichas características son algunas de las que comúnmente se están implementando por la tendencia mundial. Lo que no indica la existencia de un instrumento óptimo para todos los Estados ya que la eficacia de un sistema preventivo depende de su adaptación al mercado y a las instituciones y características de cada país y sistema económico.

#### **4.5 Otra figura derivada del nuevo marco jurídico de protección**

Si el proceso de reformas legales que experimentó el sistema financiero mexicano a raíz de la crisis económica, generó la modificación, cuando no la extinción de algunas instituciones; también fue causa del

---

<sup>1178</sup> Reglas generales del programa que sustituye al “Programa de Capitalización y Compra de Cartera” perteneciente al Fobaproa, emitidas con base en el Art. Quinto Transitorio de la LPAB, publicadas el 18 de junio de 1999 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>1179</sup> Cfr. Art. 56 LPAB.

<sup>1180</sup> Cfr. Art. 55 L.c.

nacimiento de otras como el IPAB que revisamos anteriormente. Dentro de ese nuevo marco de protección de los depósitos se contempla también la nueva Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, que tiene como su nombre lo indica “la protección y defensa de los derechos e intereses del público usuario de los servicios financieros que prestan las instituciones públicas, privadas y del sector social debidamente autorizadas.”<sup>1181</sup>

Este ordenamiento da nacimiento a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CNPDUSF) como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya objeto se basa en la protección y defensa de los derechos e intereses de los usuarios; actuando como árbitro en los conflictos que éstos sometan a su jurisdicción procurando la equidad en las relaciones entre éstos y las instituciones financieras.<sup>1182</sup>

Este organismo viene a ser el equivalente de la figura española del Defensor del cliente, con las diferencias que las caracterizan. Mientras la disciplina bancaria española no impone a los intermediarios financieros la obligación establecer formalmente institución u órgano que tenga a su cargo la labor actuar como mediador en determinados conflictos entre las entidades y los clientes, respecto a las reclamaciones que estos formulen a la institución; a fin de salvaguardar sus derechos e intereses. En el marco regulatorio mexicano se establece un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios al que se le encomienda la defensa de los usuarios de cualquiera de los intermediarios financieros establecidos en México.

A esta Comisión ( CNPDUSF) se le otorgan facultades para atender y resolver las consultas de los usuarios así como resolver las reclamaciones que estos le formulen sobre asuntos de su competencia,

---

<sup>1181</sup> Art. 1o. Ley de protección y defensa al usuario de servicios financieros (LPDUSF) , Diario Oficial de 18 de enero de 1999.

<sup>1182</sup> Vide Arts. 4º y 5o. LPDUSF.

actuar como árbitro en amigable composición en los conflictos originados por operaciones o servicios que hayan contratado los usuarios; prestar servicio de orientación jurídica y asesoría legal a estos en las controversias que se entablen entre ellos y las instituciones financieras. Emitir recomendaciones a las autoridades federales, locales e instituciones financieras para el cumplimiento de la Ley de protección y defensa de los usuarios de servicios financieros; informar al público sobre la situación de los servicios que prestan las instituciones financieras y sus niveles de atención; solicitar la información y los reportes de crédito necesarios para la substanciación de los procedimientos de conciliación y de arbitraje a que se refiere la ley; imponer sanciones y aplicar medidas de apremio, entre otras.<sup>1183</sup>

Función importante de la Comisión resulta el brindar defensoría legal gratuita a los usuarios que lo soliciten y demuestren que no cuentan con los recursos suficientes para contratar un defensor especializado en la materia que atienda a sus intereses.<sup>1184</sup>

Nótese que este organismo, se refiere a la protección de los usuarios de los servicios financieros por lo que conocerá de todas las cuestiones que le planten los usuarios de todas las instituciones financieras y no solo un sector de estas. Por lo que todas ellas quedaran obligadas a proporcionarle la información y datos que les solicite.

La Comisión Nacional contará con una Junta de Gobierno y un presidente, a quienes les corresponderá su dirección y administración. La primera se integra por un representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, uno del Banco de México, uno de cada una de las Comisiones Nacionales, tres del Consejo Consultivo Nacional y el Presidente quien asistirá con voz pero sin voto y será designado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público<sup>1185</sup>.

---

<sup>1183</sup> Cfr. Art. 11 LPDUSF.

<sup>1184</sup> Cfr. Art. 85, 87 L.c.

<sup>1185</sup> Vide. Art. 17 *supra* 179

Asimismo, contará con un órgano de control interno que será parte integrante de su estructura orgánica. Pero además, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo designará un Comisario Público propietario y suplente, que evaluarán el desempeño general y por funciones de la Comisión, contando con facultades para solicitar la información necesaria para el cumplimiento de sus atribuciones<sup>1186</sup>.

La Comisión tendrá a su cargo el Registro de Prestadores de Servicios Financieros, los servidores públicos que tengan a su cargo la autorización para el funcionamiento y operación de las instituciones financieras, deberán dar aviso a ésta para su debido registro, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de dicha autorización.

“La Comisión, no conocerá de reclamaciones que se deriven de las variaciones de tasas de interés que se pacten entre el usuario y la institución financiera cuando sean consecuencia de condiciones macroeconómicas adversas, así como de asuntos que sean derivados de políticas internas o contractuales de estas, y que no sean notoriamente gravosas o desproporcionadas para los usuarios.”<sup>1187</sup>

Las reclamaciones que los usuarios formulen a la Comisión podrán presentarse por comparecencia del afectado, en forma escrita o por cualquier otro medio idóneo; en forma conjunta por los usuarios que presenten problemas comunes con una o varias instituciones financieras, debiendo elegir al efecto uno o varios representantes formales comunes,<sup>1188</sup> dentro del término de tres meses a partir de que se suscite el hecho que las produce.

Por la sola presentación de la reclamación, se interrumpe la prescripción de las acciones legales correspondientes durante el tiempo que

---

<sup>1186</sup> Art. 40 LPDUSF

<sup>1187</sup> Cfr. Art. 61 L.c.

<sup>1188</sup> Cfr. Art. 64 L.c.

dure el procedimiento. La Comisión Nacional hará del conocimiento de la Institución Financiera la reclamación presentada en su contra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha de su recepción, señalando en el mismo acto la fecha para la celebración de la audiencia de conciliación, con apercibimiento de sanción pecuniaria en caso de no asistir.<sup>1189</sup>

Una vez que se concluyan las audiencias de conciliación, la Comisión ordenará a la institución implicada, que registre la reclamación como pasivo contingente dando aviso de ella, a la Comisión a la cual corresponda su supervisión. Ese registro contable podrá ser cancelado por la institución financiera, bajo su estricta responsabilidad si después de 180 días naturales de su constitución, el reclamante no da inicio al procedimiento arbitral o hace valer sus derechos ante la autoridad jurisdiccional competente.<sup>1190</sup>

En el convenio que fundamente el juicio arbitral, las partes facultarán a la Comisión a resolver la controversia planteada con estricto apego a las disposiciones legales aplicables y se fijaran de común acuerdo y previa opinión de la Comisión, sobre las situaciones y puntos motivo de controversia, estableciéndose las etapas, formalidades o términos a que se sujetara el arbitraje. Después de analizar y valorar las pruebas y alegatos de las partes la Comisión emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por los usuarios y en su caso establecerá las medidas necesarias para ejecutar el laudo correspondiente. Esta tendrá a su cargo la ejecución del laudo que se pronuncie, y mandará en su caso, que se pague a la persona en cuyo favor se hubiere dictado el laudo. Estará facultada para emplear multas y el auxilio de la fuerza pública como medidas de apremio.

<sup>1191</sup>

El laudo y las resoluciones que pongan fin a los incidentes de ejecución admiten solamente el juicio de amparo como medio de defensa.

---

<sup>1189</sup> Cfr. Art. 65 y 67 LPDUSF.

<sup>1190</sup> Cfr. Art. 68 fracc. X L.c.

<sup>1191</sup> Cfr. Art. 73, 77, 81 y 82 LPDUSF

Mientras que en contra de las resoluciones de la Comisión dictadas fuera del procedimiento arbitral, se podrá interponer por escrito recurso de revisión dentro del plazo de quince días hábiles a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación recurrida. Será presentada ante la autoridad que dictó la resolución y será resuelto por el presidente o por el área de la Comisión Nacional supervisora que éste determine.<sup>1192</sup>

#### **4.6 Retos del sistema bancario mexicano**

La deficiente regulación en materia financiera, las distorsiones provocadas por la crisis de finales de 1994 y el costo que significó el salvamento de las instituciones crediticias; las desviaciones entre la regulación y las sanas prácticas en la administración de algunos intermediarios financieros, han sido causa importante de que el sistema bancario mexicano se haya visto limitado para aprovechar los beneficios de la globalización financiera.<sup>1193</sup>

Los cambios registrados a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, determinaron en gran medida, nuevos requerimientos para el sector financiero referidos básicamente al incremento en la eficiencia del sistema y la incorporación de nuevas figuras e instrumentos que no precisamente evolucionaron como se esperaba. La crisis bancaria de 1994, la mayor de la historia de México vino a hacer de la banca, un freno más del desarrollo económico.<sup>1194</sup>

El actual marco jurídico de protección de los depósitos bancarios tiene la tarea de afrontar la responsabilidad de recuperar la confianza del público en el sistema financiero y en las propias autoridades. Por lo que la nueva regulación en la materia puede ser descrita como la manifestación de un esfuerzo encaminado a limitar las pérdidas, en bienestar de la sociedad.

---

<sup>1192</sup> Cfr. Art. 78, 99, 100, 101 LPDUSF.

<sup>1193</sup> “La banca sigue alejada de la recuperación económica,” *Revista Certeza Económica*, N°. 2; Oct. - Dic. 1997. p. 137. ; V. GIRON, Alicia, “Reforma del sistema financiero en América Latina: México y la crisis bancaria”, *Revista. Situación* , N°. 1, 1996. pp. 309.

<sup>1194</sup> “La banca sigue alejada de la recuperación económica” *Revista Certeza Económica*, N°. 2, Oct. - Dic.

Hoy en día, la prudencia y disciplina de la banca dependen, no sólo de un efectivo marco regulador y supervisor, sino también de la competencia en los mercados a través de los castigos y premios que estos imponen a cada institución. De ahí la necesidad de que los bancos mejoren la calidad de su gestión.

El hecho de que las instituciones bancarias puedan llevar a cabo una gama de operaciones cada vez más amplia; la eliminación de las barreras a la competencia entre diferentes tipos de intermediarios y la apertura de las fronteras financieras nacionales, son factores que plantean al supervisor cambios en el enfoque sobre los métodos, las técnicas y los procedimientos de vigilancia e inspección.<sup>1195</sup> Y manifiestan la necesidad de mejorar la calidad y oportunidad de la información de sus supervisados; de optimizar y potenciar su capacidad de análisis e interpretación; mejorar sus habilidades de comunicación con otras autoridades financieras, con los supervisados, sus asociaciones gremiales y con organismos homólogos de otros países.

Las autoridades supervisoras de la banca, han de participar en foros nacionales e internacionales, a fin de compartir experiencias que les aporten ideas sobre la mejor forma cumplir con sus responsabilidades. Intercambiar opiniones con las grandes corporaciones y empresas expertas en supervisión en otros sectores, puede constituir una vía importante en el diseño de nuevos y efectivos métodos de control y administración de riesgos en las entidades bancarias.

La nueva estructura de protección de los depósitos, cuenta ya con características que expresan la iniciativa del legislador por crear una figura que tienda hacia la existencia de un instrumento que se adapte a los requerimientos de la realidad nacional. Sin embargo, su proceso de

---

1997, p. 138.

<sup>1195</sup> PRIETO FORTUN, Guillermo, "Reformas a los sistemas financieros: las responsabilidades de los organismos de supervisión", *Octava Asamblea de la Comisión de Organismos de Supervisión y*

adaptación requiere aún alcanzar la solidez necesaria para lograr los objetivos que se plantean.

La definición de la actuación del prestamista de última instancia y el esquema de protección de los depósitos es indispensable en la seguridad de los depósitos, ambas figuras, en sus diferentes modalidades son instrumentos importantes para dar estabilidad al sistema bancario. Mientras que el primero es una actividad discrecional que desempeña usualmente el Banco Central para prestar ayuda a un banco o a todo el sistema cuando se experimentan problemas de liquidez; el esquema de protección puede estar formalmente constituido en la ley, evitando dejar a la discrecionalidad de las autoridades la instrumentación de una operación específica de salvamento cada vez que se produzca un desequilibrio bancario.

Ambos instrumentos son indispensables para aguar la seguridad de los depósitos bancarios de dinero por lo que más que excluirse entre sí, ha de buscarse su correcta complementación. Ya que si bien es cierto que un esquema determinado en la Ley, aporta una importante definición y seguridad a los depositantes y al sistema en general, también lo es que por la trascendencia de la actividad bancaria el Estado siempre se vera comprometido a contar con instrumentos como el prestador de ultima instancia que le permitan actuar en caso de que se presenten dificultades y se ponga en riesgo la estabilidad del sistema financiero.

La forma del sistema que se adopte debe ser diseñada de acuerdo a las circunstancias, características históricas y culturales de cada país en particular. Sucede a menudo que la decisión de reformar el régimen legal, reglamentario y de supervisión de la actividad bancaria y de determinar uno u otro sistema de garantía de depósitos, se suscita por la aparición de crisis en el sector, por lo que puede parecer oportuno aprovechar la experiencia en otros países mientras el sistema bancario se encuentre sano y estable a fin de determinar el modelo que pueda resultar más apropiado.

---

*Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe*, CEMLA, México, 1992, p. 67.

La existencia de un sistema de protección ha probado ser un importante factor para disminuir la probabilidad de retiradas masivas de depósitos, aminorando el impacto potencial de una peligrosa falla bancaria y proporcionando a la autoridad mayor campo de actuación. Pero también ha puesto a las autoridades alerta frente al riesgo moral que puede ser más frecuente en aquellos casos donde no solamente los depositantes sino también la institución esta directamente protegida por el esquema de protección, de ahí la importancia de buscar la estructura más adecuada, que se adapte a las necesidades de la banca y a la vez se evite en lo posible animar a la toma de riesgos.

Es acertado que en México se prefiera un sistema explícito frente a un implícito ya que al contar con reglas y procedimientos preestablecidos, posee más rápidos y ágiles mecanismos para solucionar los problemas, tanto el público como las instituciones bancarias tienen conocimiento del sistema y consecuentemente de lo que pueden esperar de este, sus alcances y limitaciones generando seguridad jurídica y confianza.

Se apuesta por un instrumento asegurador con aportaciones privadas donde la participación del gobierno en su financiación sea nulo o en su caso excepcional.

La tendencia actual se inclina por establecer mecanismos de protección con un órganos de administración donde participan las autoridades y las propias instituciones bancarias. Aunque también se contempla en algunos esquemas la posibilidad de establecer una administración basada únicamente en el Gobierno. El que la comunidad bancaria participe o no en el organismo asegurador, es un aspecto quizá venga a determinarse por la confianza que en sobre el sistema bancario se tenga considerando que, ineludiblemente la comunidad bancaria siempre velará por sus intereses. Destaca pues, el hecho de que en el nuevo esquema de protección, la administración de este se haya encomendado al

gobierno, lo que deja que pensar de la participación de los institutos bancarios en la más reciente crisis de estas entidades.

Es relevante que el marco jurídico mexicano opte por un sistema obligatorio o que por vías indirectas consiga abarcar la práctica totalidad de los intermediarios bancarios, considerando que la estabilidad financiera y la seguridad de los depósitos constituyen un bien público.

El hecho de que el esquema mexicano de protección esté nutrido por primas aportadas periódicamente por las entidades adheridas permite que los recursos puedan ser utilizados en cuanto surge la necesidad. Y, dado que las primas rara vez son modificadas facilita a las entidades, conocer con anticipación el importe de su contribución y aunque no elimina definitivamente la posibilidad de acudir al apoyo de las autoridades, si proporciona lo que se puede llamar una primera línea de defensa para hacer frente a posibles quiebras de entidades. Pero el tamaño del fondo debe ser suficiente para cumplir adecuadamente sus objetivos.

Aunque es deseable un esquema donde existan primas basadas en el riesgo de cada entidad, el esquema de supervisión actual de los bancos en México, no cuenta aún con los suficientes recursos y estructuras que permitan evaluar adecuadamente los riesgos en que incurre cada institución bancaria por lo que parece acertada la introducción de primas específicamente determinadas independientes del riesgo.

Es preferible un sistema con amplios poderes que al tenor de consideraciones como el coste de la quiebra y sus consecuencias sobre el resto de las entidades pueda optar por el pago de los depósitos o por intervenir con anterioridad a la declaración de quiebra asegurando de hecho el mantenimiento en la actividad de la entidad en crisis. Pero si se opta por la segunda opción han de llevarse a cabo los estudios precisos que permitan determinar la viabilidad de la entidad en crisis, a fin de que no se destinen recursos innecesarios a bancos en dificultades que no presenten

posibilidades de recuperación.

Una garantía de depósitos parcial o limitada obliga a los depositantes a soportar parte de las pérdidas derivadas como consecuencia de la insolvencia bancaria, la regla más frecuente es que se establezca una cobertura parcial dando una cantidad máxima como acertadamente se ha determinado en el recientemente creado mecanismo asegurador mexicano, así se evitará que con la cobertura total, se corra el riesgo de tener que recurrir a los fondos públicos.

Cierto es que no existe un único modelo ideal de protección de los depósitos para todos los países. El mejor sistema es aquel que más se adecua a los principios generales del ordenamiento jurídico de cada país, bien se ha señalado que *“Las crisis bancarias son una manifestación, con elementos especiales de las crisis societarias y económicas en general.”*<sup>1196</sup> De ahí que más que considerar soluciones de Derecho comparado hay que atender al marco institucional y regulatorio en el que su sistema financiero opere.

Una ley sobre protección de depósitos debe ser económica, política, social y jurídicamente creíble. Un sistema bancario que no que está bien preparado para sobrepasar tiempos difíciles y una sociedad que no está dispuesta a enfrentar los retos y responsabilidades del cambio, no será capaz de controlar el comportamiento de las instituciones bancarias cuando circunstancias difíciles se presenten.

Finalmente, cabe hacer una reflexión a propósito de las circunstancias que envolvieron la última crisis bancaria en México, y que han sido la constante que ha frenado el crecimiento de ese país. Y es que, de nada sirve el mejor marco jurídico, si éste no se sustenta en un respeto a la Ley y al Estado de Derecho. Una crisis del Estado de Derecho nos habla de una crisis de los valores que sostienen a una sociedad. Esto nos expresa a

---

<sup>1196</sup> PIÑEL LOPEZ, Enrique, *op. cit.*, p. 553.

su vez, el fracaso en el sistema educativo cuya esencia se basa, en los buenos valores y hábitos, en el civismo y la tolerancia que generan a los ciudadanos y su compromiso con el respeto a la ley, la libertad y la justicia.<sup>1197</sup>

#### **4.7 Líneas maestras del marco jurídico de protección en España y México**

##### **A) Supervisión Bancaria**

En capítulos anteriores mencionamos que en la mayoría de los sistemas bancarios del mundo, las autoridades sobre la materia establecen disposiciones específicas en base a las cuales se ha de llevar a cabo el control y vigilancia de las instituciones que los conforman, con la intención de que cumplan con su actividad de acuerdo a la normativa que las regula. España y México no son la excepción y aunque existe una forma particular en que las normas son diseñadas, se presentan patrones comunes para establecer la medida de la actuación supervisora, como son: normas sobre solvencia y liquidez de las entidades, nivel de recursos propios, administración de riesgos, requisitos para otorgar, revocar o negar la autorización bancaria, participaciones significativas del capital, capacidad y competencia en la administración de los bancos; haciendo uso de recursos como la inspección y auditoria para llevar a cabo la labor supervisora, etc.

---

<sup>1197</sup> *Vide.* BARRAGAN VALENCIA, Hector, “Por un Fobaproa para salvar a México”, RUIZ HEALY, Eduardo *et. al., op. cit.*, 107 y ss.

A.1) Autoridad supervisora

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>El Banco de España supervisará conforme a las disposiciones vigentes la solvencia, actuación y cumplimiento de la normativa específica de las entidades de crédito y de cualesquiera otras entidades y mercados financieros cuya supervisión le haya sido atribuida. (Reglamento Interno del Banco de España Secc. 2 Art. 3.5)</p>	<p>La Comisión Nacional Bancaria y de Valores será la entidad que tenga a su cargo la supervisión de las instituciones de banca múltiple . ( Art. 20 Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores)</p>
---	---

B) Sistema de garantía de depósitos

B.1) Características del esquema

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Esquema explícito: Fondo de Garantía de Depósitos en establecimientos bancarios</p>	<p>Esquema explícito: Instituto de Protección al Ahorro Bancario</p>
--	--

<p>Personalidad jurídica y patrimonio propio</p>	<p>Personalidad jurídica y patrimonio propio</p>
--	--

<p>Se establece el principio de</p>	<p>Se establece la participación de las</p>
-------------------------------------	---

<p>Obligatoriedad de adhesión al Fondo Con el requisito de estar inscrito Como establecimiento bancario en El Registro especial del Banco de España. (Art. 3 Directiva 94/19/CE, RD 2606/96, RD 18/1982)</p>	<p>Instituciones de banca múltiple en el IPAB. (LPAB)</p>
--	---

B.2) Administración del esquema

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Administrado por una Comisión Gestora integrada por ocho miembros, nombrados por el Ministerio de Economía y Hacienda. 4 representan al Banco de España y 4 representan a las entidades de crédito adheridas. (Art. 2º. RD 2606/96)</p>	<p>Administrado por la Junta de Gobierno y secretario ejecutivo respectivamente. La Junta de Gobierno se compone por el Secretario. de la SHCP, Gobernador del BM, Presidente de la CNBV y 4 vocales designados por el ejecutivo aprobados por las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Senadores (Art. 75 LPAB)</p>
--	---

B.3) Financiación del esquema

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Financiado por aportaciones periódica de los establecimientos adheridos y excepcionalmente por aportaciones de el Banco de España.</p>	<p>Financiado por cuotas mensuales de las instituciones de banca múltiple adheridas al IPAB.</p>
---	--

B.4) Primas aportadas

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Se establecen aportaciones anuales de entidades integradas en el Fondo, del 2 X 1000 de los depósitos a los que se extiende la garantía existente al cierre de cada ejercicio. (RD 2606/1996 Art. 3º)</p>	<p>Se establecen cuotas mensuales ordinarias por el equivalente a la 2ª parte de 4 al millar sobre el promedio mensual de los saldos diarios de las operaciones pasivas del mes de que se trate. Podrán establecerse cuotas extraordinarias cuando por las condiciones del Sistema bancario mexicano el IPAB no cuente con suficientes recursos, estas no excederán en un año de 3 al millar sobre el importe al que asciendan las operaciones pasivas de las instituciones. El monto total de ambas aportaciones no podrá exceder en un año del 8 al millar sobre el importe total de las operaciones pasivas de los bancos (Art. 23, 27 LPAB)</p>
--	---

B.5) Depósitos garantizados

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Depósitos garantizados: Saldos acreedores mantenidos en cuenta incluidos los fondos procedentes de situaciones transitorias por operaciones de tráfico y los certificados de depósitos nominativos que la entidad tenga obligación de restituir en las condiciones legales y contractuales aplicables cualquiera que sea la moneda en que estén nominados siempre que se constituyan en España u otro Estado miembro de la Unión Europea. (Art. 2606/96)</p>	<p>Las obligaciones garantizadas serán los depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro y a plazo con previo aviso. Así como los préstamos y créditos que otorguen las instituciones bancarias (Art. 46 fracc. I y II LIC)</p>
---	---

B.6) Cobertura de la garantía

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>La cobertura de la garantía asciende a 20000 Ecus, por persona natural o jurídica, cualquiera que sea el número y clase de los depósitos en los que figure como titular. (Art. 7º RD 2606/96)</p>	<p>La cobertura opera por persona y por institución, estableciéndose un límite de 400000 UDIS (Art. 11 LPAB)</p>
--	--

B.7) Presupuestos de ejecución de la garantía

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Que la entidad bancaria haya sido declarada en estado de quiebra, que tenga judicialmente solicitada la declaración de suspensión de pagos de la entidad y que habiéndose producido el impago de depósitos vencidos y exigibles el Banco de España determine que en su opinión y por razones directamente derivadas de la situación financiera de la entidad de que se trata, la entidad se encuentra en imposibilidad de restituirlos y no parece tener perspectivas de poder hacerlo en un futuro inmediato. (Art. 8 RD 2606/1996)</p>	<p>La garantía se ejercitará cuando se determine la liquidación de la institución bancaria, se declare la suspensión de pagos o quiebra de esta. (Art. 7º LPAB)</p>
---	---

B.8) Pago de la garantía

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>El pago de los depósitos se efectúa a los 3 meses a partir de que surja cualquiera de los presupuestos señalados. El Fondo de Garantía de Depósitos puede pedir hasta tres prórrogas de plazos no superiores a 3 meses. (Art. 9.1 9.2 RD 2696/96)</p>	<p>Las personas presentarán dentro de los sesenta días siguientes a la fecha en que el IPAB publique la resolución de liquidación, suspensión o quiebra. El Instituto pagará las obligaciones garantizadas dentro de los noventa días siguientes a la que haya tomado posesión del cargo de liquidador o</p>
--	--

	<p>sindico de la institución bancaria según el caso. Se publicará el procedimiento por el que ha de llevarse a cabo el pago. (Art. 16 LPAB)</p>
--	---

B.9) Pago extemporáneo de la garantía

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>Para hacer efectiva la posibilidad de cobro extemporáneo una vez pasados los plazos, los importes no satisfechos quedan depositados en el Fondo a disposición de sus titulares, sin perjuicio de su prescripción con arreglo a Derecho. Esto último pone de manifiesto que el verdadero plazo vinculante de cobro para los depositantes es el de prescripción de su derecho de reembolso. (Art. 1964 C.c)</p>	<p>Cualquier acción en contra del Instituto, prescribe a los doce meses siguientes a la resolución de liquidación, suspensión de pagos o quiebra. (Art. 15 LPAB)</p>
--	--

B.10) Función de saneamiento de la entidad en crisis

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>El Banco de España y el Fondo de Garantía de Depósitos al conocer la situación difícil de una entidad evitarán que ésta corra su suerte teniendo a su disposición medidas para superar la crisis. Esta función del Fondo, se basa en la idea de que la mejor forma de tutelar los intereses de los depositantes se dará por la vía del salvamento y saneamiento de la entidad de crédito en problemas.</p>	<p>Se establece la posibilidad de que excepcionalmente el IPAB otorgue apoyos financieros para proveer de liquidez o sanear una institución bancaria. Los apoyos se otorgan previo el estudio técnico de la Junta de Gobierno que verifique la viabilidad de la institución e idoneidad del apoyo.</p>
---	--

C) Defensor del cliente bancario

**ESPAÑA**

**MEXICO**

<p>El Defensor del cliente, figura de Derecho privado que tiene la finalidad de resolver determinadas reclamaciones que se producen en el seno de la entidad que lo constituye. Cada entidad de crédito tiene su propio defensor del cliente, no existiendo obligación de constituir esta figura de manera específica. Las resoluciones dictadas por éste, vinculan a la entidad más no al cliente. Es un ente determinado a priori por la entidad.</p>	<p>La Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros tiene la función de proteger y defender los derechos e intereses del público de los servicios financieros. Crea la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los servicios financieros, actuando como conciliadora entre los usuarios y las entidades financieras. (Art. 4º LPDUSF)</p>
---	--

<p>El Servicio de Reclamaciones del Banco de España es el encargado de recibir y tramitar las reclamaciones que puedan formular los clientes sobre actuaciones de las entidades bancarias que puedan quebrantar las normas de disciplina o buenas practicas bancarias previamente haber pasado por el Defensor del cliente. (Ord. Min. 12 dic 1989, Circular del Banco de España 8/90)</p>	
--	--

## CONCLUSIONES

Primera.- Siendo los depósitos de dinero la operación que proporciona a las entidades bancarias, la mayor parte de los recursos que le son indispensables para el desarrollo de su actividad, y considerando, que uno de los problemas más importantes a los que se enfrentan estos establecimientos de crédito, consiste en garantizar la posibilidad de restituir a los depositantes, el importe de sus capitales, resulta de interés el tratamiento de la protección de los depósitos bancarios de dinero en el marco jurídico español.

Segunda.- Nuestra premisa consistió en señalar que toda estructura reguladora de la actividad bancaria debe contar con disposiciones adecuadas que tiendan a procurar la salvaguarda y seguridad de los depósitos bancarios de dinero. Por lo que el objetivo ideal que se debe proponer alcanzar cada norma y autoridad, es el de evitar que un banco pueda encontrarse en la situación de no poder responder de sus obligaciones, principalmente frente a sus depositantes.

Tercera.- Se justifica la intervención del Estado en el control de los establecimientos bancarios, por su trascendencia en el desarrollo de la economía, porque la tutela de los recursos con que opera y que son de los ahorradores y la estabilidad del sistema financiero, son exigencias de nacionales y de interés público. Pero esa intervención debe llevarse a cabo en la justa medida, para evitar que se atente contra el principio de libertad de empresa.

Cuarta .- El Estado brinda seguridad a los depósitos bancarios de dinero mediante una red de seguridad integrada con disposiciones sobre diversos aspectos de la actividad bancaria. Si bien no todas llevan como primera intención ofrecer una tutela sobre los recursos depositados, si proporcionan una protección indirecta a través de su intención de mantener la confianza del público y la estabilidad del sistema de pagos, evitando que se produzcan fallas en el seno de las entidades bancarias.

Quinta.- Una acertada gestión de la banca comienza con la aplicación de las leyes que la regulan. La red de seguridad comprende la regulación estructural, la preventiva o prudencial y la protectiva o protectora. La primera se refiere al conjunto de reglas o normas que determinan las actividades y operaciones que se llevan a cabo en los bancos. Siendo imprescindible contar con un ordenamiento permanentemente actualizado, bien organizado que sea accesible y que evite dispersiones y continuas remisiones a otras disposiciones que dificulten su comprensión y manejo.

Sexta.- La supervisión preventiva como parte de esa red de seguridad, se concibe como el proceso de verificar que los establecimientos bancarios desarrollen sus actividades de manera apropiada y de acuerdo con la regulación establecida. Permite mantener un control sobre ellos para asegurar que se manejen de manera prudente y sana, coadyuva a determinar con oportunidad su situación y detectar hechos que requieran de la intervención de las autoridades en posibles situaciones de crisis, imponiendo además medidas correctivas para evitar que se presenten dificultades en el seno de estas entidades de crédito. El esquema de garantía de depósitos forma parte de la regulación protectiva de la red de seguridad que establece el Estado, y se contempla como un instrumento complementario a la regulación estructural y preventiva.

Séptima.- La regulación, la supervisión prudencial y el esquema de protección, bien diseñados y complementados proporcionan una efectiva salvaguarda de los depósitos bancarios de dinero. Las dos primeras son imprescindibles para garantizar que los bancos estén en condiciones de cumplir con eficacia su función de intermediación en el crédito, actuando como una primera línea de defensa frente a los peligros de pérdida de sus recursos que pueden sufrir los depositantes. El tercero, es un instrumento importante que coadyuva a lograr estos objetivos y que ha de actuar más como un elemento de refuerzo que como de base en la tarea de proteger los depósitos.

Octava.- La desregulación y liberalización del sistema financiero que se ha extendido en casi todos los países debe llevarse a cabo gradualmente, procurando en todo momento que la estructura reguladora y de supervisión caminen al mismo tiempo. Si la supervisión bancaria no esta preparada cuando esos procesos se desarrollen, se sufrirán dificultades futuras en el sistema.

Novena.- Un esquema de protección de los depósitos bien constituido puede ser un aditamento muy importante en el mantenimiento de la confianza en el sistema bancario, pero su existencia en ausencia de una supervisión bancaria efectiva, resulta negativa por la excesiva toma de riesgos a que se incentiva a los bancos. Debe ir acompañado de una fuerte regulación y supervisión bancarias, pues ningún sistema de protección sea público o privado se arriesgará a asegurar a ninguna institución que no sepa cuenta con un marco regulatorio efectivo y esté sometida a una supervisión eficiente. De hecho, un buen esquema de supervisión habría de hacer incluso, innecesaria la existencia de un esquema de garantía de depósitos, considerándose a la supervisión como la culminación lógica de la preocupación por los niveles de riesgo asumidos por los bancos, y justificándose la existencia de una estrecha relación e interconexión entre regulación, supervisión y sistema de garantía de los depósitos.

Décima.- Se ha tratado principalmente de analizar el entorno conceptual de la regulación jurídica sobre salvaguarda de los depósitos de dinero en la entidad bancaria, dejando sin duda algunas cuestiones abiertas para una futura investigación. Pero este estudio es útil, para insistir en la importancia de un ordenamiento con disposiciones claras y estructuras bien definidas, que se adapte a los requerimientos de las exigencias de cada país y sistema bancario. Su existencia se hace precisa, no sólo en el ámbito de la empresa bancaria sino en todo el conjunto de los intermediarios de crédito, que actúan y forman parte de un sistema financiero cada vez más integrado, y que en el desarrollo de su actividad tienen a su cargo el manejo

de los recursos del público y en un importante sentido, el desarrollo de la actividad económica.

Décima primera.- Resta decir, que el Derecho bancario y todas las normas que lo integran, no son más que un instrumento; corresponde a los banqueros, autoridades y sociedad en general su correcta y oportuna utilización. De nada vale el mejor sistema de leyes si no se tiene la firme convicción de respetarlas y hacerlas cumplir.